

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

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

Vorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is de wettelijke grondslagen voor gegevensverwerking in het kader van het register onderwijsdeelnemers uit te breiden met het oog op onder meer de effectieve aanpak van verzuim en de effectieve taakuitvoering door organisaties, en dat daartoe de Wet register onderwijsdeelnemers en enkele andere wetten dienen te worden gewijzigd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WIJZIGING WET REGISTER ONDERWIJSDEELNEMERS

De Wet register onderwijsdeelnemers wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsomschrijving van het begrip "bestuur" wordt als volgt gewijzigd:

a. Onderdeel a, onder 2^o, komt te luiden:

2^o. bevoegd gezag van een niet door het Rijk bekostigde school of instelling als bedoeld in artikel 56 van de WVO, artikel 1.4.1 of 1.4a.1 van de WEB, artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 of 4, van de LPW, of artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 of 4, van de Leerplichtwet BES;

b. Onderdeel b, onder 2^o, komt te luiden:

2^o. bevoegd gezag van een niet door het Rijk bekostigde school of instelling als bedoeld in artikel 56 van de WVO, artikel 1.4.1 of 1.4a.1 van de WEB, artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 of 4, van de LPW.

2. In de alfabetische volgorde wordt een begripsbepaling ingevoegd, luidende:

samenwerkingsverband: samenwerkingsverband als bedoeld in artikel 18a, tweede lid, van de WPO of artikel 17a, tweede lid, van de WVO; .

B

Aan artikel 11, eerste lid, worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door een puntkomma, twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- g. het samenwerkingsverband ten behoeve van de taken, genoemd in artikel 18a, zesde lid, onderdelen b, c en d, van de WPO, respectievelijk artikel 17a, zesde lid, onderdelen b, c en d, van de WVO;
- h. instellingen en organisaties als bedoeld in artikel 23, eerste en tweede lid, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de doelen, bedoeld in die leden.

C

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Het vijfde en zesde lid worden vernummerd tot vierde en vijfde lid.
- 2. In het vierde lid (nieuw), onderdeel f, wordt “, en” vervangen door een puntkomma.
- 3. Aan het vierde lid (nieuw) wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel g door “, en”, een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - h. het legaliseren van bewijzen van inschrijving van een onderwijsinstelling.

D

Artikel 18, derde lid, komt te luiden:

- 4. De diplomagegevens kunnen met het persoonsgebonden nummer worden verstrekt aan Onze Minister voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van overige wettelijke taken door Onze Minister, waaronder wordt verstaan de uitvoering van taken met betrekking tot:
 - a. de verstrekking van studiefinanciering, vouchers en langstudeerderskrediet bij of krachtens de Wet studiefinanciering 2000;
 - b. de verstrekking van studiefinanciering BES en opstarttoelages bij of krachtens de Wet studiefinanciering BES;
 - c. het beheer van het lerarenregister, bedoeld in de WPO, WEC, WVO en WEB; en
 - d. het legaliseren van waardedocumenten.

E

Artikel 23 komt te luiden:

Artikel 23. Verstrekking aan instellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties

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 en doelmatigheid van het onderwijs.
3. Voor een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur komen slechts organisaties in aanmerking die op het terrein van het onderwijs werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang.
4. De verstrekking van basisgegevens vindt plaats voor zover dit is bepaald in een besluit van Onze Minister.
5. Onze Minister neemt het besluit op verzoek van de instelling of de aangewezen organisatie. Het verzoek bevat de doelen voor de verstrekking en de gegevens waarop het verzoek betrekking heeft.
6. Onze Minister neemt een besluit tot gegevensverstrekking als bedoeld in het vierde lid, slechts voor zover de instelling of de aangewezen organisatie aantoont dat de in het verzoek vermelde gegevens noodzakelijk zijn voor het beoogde doel.
7. Bij het besluit wordt in ieder geval bepaald voor welke doeleinden gegevens worden verstrekt en welke gegevens het betreft.
8. Aan het besluit kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden in het belang van een zorgvuldige en doelmatige gegevensverwerking.
9. Onze Minister kan het besluit in ieder geval intrekken indien:
 - a. de gegevens waarop het besluit betrekking heeft voor andere doeleinden worden verwerkt dan de doeleinden die in het besluit zijn genoemd, of
 - b. niet wordt voldaan aan de voorschriften en beperkingen die aan het besluit zijn verbonden.
10. Onverminderd artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht wordt van de besluiten, bedoeld in het vierde en negende lid, mededeling gedaan in de Staatscourant.
11. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ter uitvoering van dit artikel.

F

Artikel 24 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden: Verstreking aan bestuursorganen.
2. In het eerste lid wordt 'worden het persoonsgebonden nummer en de gegevens, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, verstrekt' vervangen door 'kunnen het persoonsgebonden nummer en de gegevens, bedoeld in artikel 8, eerste lid, onderdeel b, worden verstrekt'.

G

Na artikel 24 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 24a. Verstreking aan pensioenuitvoerders

1. Basisgegevens worden met het persoonsgebonden nummer desgevraagd aan een pensioenuitvoerder als bedoeld in artikel 1 van de Pensioenwet of artikel 1, eerste lid, van de Wet verplichte beroepspensioenregeling, verstrekt voor

zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor het uitkeren van een wezenpensioen aan de onderwijsdeelnemer of aan de ouder of verzorger van de onderwijsdeelnemer.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van het eerste lid en worden de te verstrekken gegevens vastgesteld.

Artikel 24b. Verstrekking aan overheidsinstellingen in België

1. Basisgegevens kunnen worden verstrekt aan overheidsinstellingen in België voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de leerplichtwetgeving in België.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van het eerste lid, wordt bepaald welke overheidsinstellingen voor verstrekking in aanmerking komen en worden de te verstrekken gegevens vastgesteld.

H

Artikel 30 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt na "In afwijking van het eerste lid worden" ingevoegd "het persoonsgebonden nummer en".
 - b. De onderdelen e en f komen te luiden:
 - e. de opleiding of opleidingen dan wel, voor zover het de Open Universiteit of een rechtspersoon van hoger onderwijs betreft, de onderwijseenheid of onderwijseenheden;
 - f. voor zover van toepassing, de datum van het waardedocument; en.
2. Het derde lid komt te luiden:
3. Het persoonsgebonden nummer en de basisgegevens, bedoeld in het tweede lid, worden uitsluitend bewaard ten behoeve van de vaststelling van de bekostiging van onderwijsinstellingen voor hoger onderwijs en de bepaling door die onderwijsinstellingen van het collegegeld dat studenten verschuldigd zijn.

ARTIKEL II WIJZIGING LEERPLICHTWET 1969

De Leerplichtwet 1969 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 18 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. De hoofden melden een beslissing tot verwijdering van een leerling, vavo-student of mbo-student terstond aan burgemeester en wethouders.
2. In het vierde lid wordt 'In de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid en in de mededeling, bedoeld in het tweede lid' vervangen door 'In de mededeling,

bedoeld in het eerste en het tweede lid'.

3. Het vijfde lid vervalt, onder vernummering van het zesde lid tot vijfde lid.

B

Artikel 18a vervalt.

C

In artikel 21a, eerste lid, vervalt 'als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdelen 1 en 2,'.

D

De artikelen 21 en 21b vervallen.

ARTIKEL III WIJZIGING WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

In artikel 174 van de Wet op het primair onderwijs wordt 'of op de andere gegevens, bedoeld in artikel 178a, tweede lid' vervangen door 'of op andere gegevens waarmee een leerling wordt geïdentificeerd of identificeerbaar is'.

ARTIKEL IV WIJZIGING WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

In artikel 134 van de Wet primair onderwijs BES wordt 'of op de andere gegevens, bedoeld in artikel 147, tweede lid' vervangen door 'of op andere gegevens waarmee een leerling wordt geïdentificeerd of identificeerbaar is'.

ARTIKEL V WIJZIGING WET VOORTGEZET ONDERWIJS BES

In artikel 178 van de Wet voortgezet onderwijs BES wordt 'of op de andere gegevens, bedoeld in artikel 179, tweede lid' vervangen door 'of op andere gegevens waarmee een leerling wordt geïdentificeerd of identificeerbaar is'.

ARTIKEL VI SAMENLOOP MET HET WETSVORSTEL VEREENVOUDIGING BEKOSTIGING PO

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 15 oktober 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs en enkele andere wetten vanwege de vereenvoudiging van de bekostiging van de scholen voor primair onderwijs en samenwerkingsverbanden (vereenvoudiging bekostiging po) (Kamerstukken 35605) tot wet wordt verheven en artikel I, onderdeel FF, van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel III van deze wet, wordt in artikel III van deze wet 'artikel 174' vervangen door 'artikel 168' en wordt 'artikel 178a, tweede lid' vervangen door 'artikel 182, tweede lid'.

2. Indien het bij koninklijke boodschap van 15 oktober 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op het voortgezet onderwijs en enkele andere wetten vanwege de vereenvoudiging van de bekostiging van de scholen voor primair onderwijs en samenwerkingsverbanden (vereenvoudiging

bekostiging po) (Kamerstukken 35605) tot wet wordt verheven en artikel III, onderdeel S, van die wet eerder in werking is getreden of treedt dan artikel IV van deze wet, wordt in artikel IV van deze wet 'artikel 134' vervangen door 'artikel 128' en wordt 'artikel 147, tweede lid' vervangen door 'artikel 142, tweede lid'.

ARTIKEL VII SAMENLOOP MET DE INVOERINGS- EN AANPASSINGSWET WVO 2020

Indien het bij koninklijke boodschap van 26 oktober 2020 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en diverse andere wetten in verband met het opnemen van invoeringsrecht in en het overbrengen van overgangsrecht naar de Wet voortgezet onderwijs 2020 en wegens aanpassing van verwijzingen in andere wetten (Invoerings- en aanpassingswet WVO 2020) (Kamerstukken 35611) tot wet wordt verheven en artikel LXII van die wet:

a. eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet wordt deze wet als volgt gewijzigd:

A

In artikel I, onderdeel A, onder 2, wordt 'of artikel 17a, tweede lid, van de WVO' vervangen door 'of artikel 2.47, tweede lid, van de WVO 2020'.

B

In artikel I, onderdeel B, wordt 'respectievelijk artikel 17a, zesde lid, onderdelen b, c en d, van de WVO' vervangen door 'respectievelijk artikel 2.47, zevende lid, onderdelen b, c en d, van de WVO 2020'.

C

Artikel V vervalt.

b. later in werking treedt dan deze wet, wordt artikel LXII van die wet als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel A wordt na onderdeel 6 een onderdeel ingevoegd, luidende:

6a. In de begripsbepaling van het begrip "*samenwerkingsverband*" wordt 'artikel 17a, tweede lid, van de WVO' vervangen door 'artikel 2.47, tweede lid, van de WVO 2020'.

2. Na onderdeel B wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

Ba

In artikel 11 wordt 'artikel 17a, zesde lid, onderdelen b, c en d, WVO' vervangen door 'artikel 2.47, zevende lid, onderdelen b, c en d, van de WVO 2020'.

ARTIKEL VIII INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan en voor het Europees deel van Nederland en de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Memorie van toelichting

Deel I: Algemeen

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de Wet register onderwijsdeelnemers (hierna: WRO) gewijzigd in verband met het uitbreiden van de wettelijke grondslagen voor de verwerking van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers. De volgende onderwerpen worden in dit wetsvoorstel geregeld:

- Ten eerste worden particuliere, buitenlandse en internationale scholen (de zogenoemde B3- en B4-scholen) aangesloten op het register onderwijsdeelnemers, met het oog op een effectievere aanpak van verzuim.
- Ten tweede wordt het aantal grondslagen voor het verstrekken van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers aan organisaties (derden) uitgebreid ten behoeve van de uitvoering van diverse taken van deze organisaties.
- Ten derde wordt een aantal andere aspecten geregeld: er wordt een grondslag geboden voor het gebruik van basisgegevens voor de bepaling van het door studenten verschuldigde collegegeld en voor het gebruik van diplomagegevens voor het legaliseren van diploma's ten behoeve van het gebruik hiervan in het buitenland.

Dit wetsvoorstel heeft verschillende aanleidingen. Wat betreft particuliere, buitenlandse en internationale scholen is gebleken dat toezichthouders hun taken op het gebied van de aanpak van verzuim onvoldoende effectief kunnen uitoefenen, omdat er – anders dan bij alle overige scholen die onder de Leerplichtwet 1969 (LPW) vallen – geen gegevens over leerlingen van deze scholen zijn opgenomen in het register onderwijsdeelnemers

Een andere aanleiding is dat de afgelopen jaren bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verzoeken zijn binnengekomen van diverse instanties om gegevensuitwisselingen mogelijk te maken zodat deze instanties hun taken beter kunnen uitoefenen. Het gaat om verzoeken van onder meer bestuursorganen (waaronder samenwerkingsverbanden passend onderwijs), sectorraden, pensioenuitvoerders en Belgische overheidsinstanties die toezicht houden op verzuim. Met betrekking tot bestuursorganen wordt de grondslag van een aantal nieuwe gegevensverstrekkingen geregeld in een wijziging van het Besluit register onderwijsdeelnemers (BRO) die momenteel in procedure is.

Tot slot zijn naar aanleiding van de komst van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) de gegevensverstrekkingen die in de praktijk door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aan externe partijen plaatsvinden tegen het licht gehouden. Geconstateerd is dat voor een aantal verstrekkingen een expliciete wettelijke grondslag nodig is. Met dit wetsvoorstel worden deze grondslagen opgenomen in de WRO.

Met de voorgestelde uitbreiding van de wettelijke grondslagen worden de volgende doelen beoogd:

- Ondersteuning van de taakuitvoering door organisaties, met name bij de overheid en in het onderwijs, door middel van gegevensverstrekking aan die organisaties. Of iemand is ingeschreven bij een onderwijsinstelling of een bepaald diploma heeft behaald, is voor diverse organisaties een gegeven dat zij nodig hebben om hun (wettelijke) taken uit te voeren. Het register onderwijsdeelnemers is een bron van betrouwbare informatie over

onderwijsdeelname en diploma's. Dit wetsvoorstel beoogt het gebruik van deze informatie op een verantwoorde manier uit te breiden.

- Vermindering van administratieve lasten voor onderwijsinstellingen, toezichthouders, overheidsinstanties, ouders en leerlingen door hergebruik van al in het register onderwijsdeelnemers aanwezige gegevens (uitgangspunt "eenmalig opvragen, meervoudig gebruik").
- Het bieden van een expliciete wettelijke grondslag voor een aantal noodzakelijke gegevensverstrekkingen uit het register onderwijsdeelnemers.

Dit wetsvoorstel is een wijziging van de recent tot stand gekomen WRO. Met de komst van de WRO is de registerwetgeving vernieuwd. Voor de context van dit wetsvoorstel is het van belang om eerst in te gaan op deze vernieuwing.

2. Totstandkoming WRO

De WRO is op 1 juli 2020 in werking getreden, tegelijk met het onderliggende BRO en de Regeling register onderwijsdeelnemers. Met deze vernieuwde registerwetgeving is een bundeling en flexibilisering van registerwetgeving tot stand gekomen. De wetgeving rondom registers die voorheen over verschillende onderwijswetten was verspreid, werd gecentraliseerd. Het ging hier met name om een (technische) herstructurering van registerwetgeving die – enkele uitzonderingen daargelaten – beleidsneutraal was. Er zijn met de invoering van de WRO slechts enkele materiële wijzigingen over de gegevensverwerking doorgevoerd.¹

Met de WRO is er een wettelijke regeling voor een integraal register onderwijsdeelnemers gekomen. De voorheen bestaande vier registers van DUO werden geïntegreerd in één register onderwijsdeelnemers. Het ging om het basisregister onderwijs (BRON), het register vrijstellingen en vervangende leerplicht, het meldingsregister relatief verzuim en het diplomaregister. Hierdoor ontstond alleen qua opzet een nieuw register, niet qua inhoud: het integrale register bevat gegevens die eerder over de verschillende registers waren verspreid.

In de WRO is opgesomd welke soorten gegevens in het register zijn opgenomen:² naast het persoonsgebonden nummer van de onderwijsdeelnemer gaat het om basisgegevens, vrijstellingsgegevens, verzuimgegevens en diplomagegegevens. Ook de doelen waarvoor de gegevens mogen worden gebruikt zijn in de wet opgesomd. Deze doelen zijn onder meer bekostiging van onderwijsinstellingen door de minister van OCW, toezicht op het onderwijs door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie), toezicht op de naleving van de LPW door gemeenten en uitvoering van toelatings- en inschrijvingsprocedures door onderwijsinstellingen, en de uitvoering van wettelijke taken door andere bestuursorganen. Het BRO geeft een nadere uitwerking van de doelen waarvoor gegevens uit het register onderwijsdeelnemers mogen worden gebruikt. Als het bijvoorbeeld gaat om bestuursorganen regelt het BRO aan welke bestuursorgaan en voor welke taken gegevens mogen worden verstrekt (zoals bijvoorbeeld aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB)).

Met de bundeling van wetgeving werd het voor onderwijsdeelnemers en ouders transparanter welke onderwijsgegevens gedurende de gehele onderwijsloopbaan bij de rijksoverheid bekend zijn, voor welke doelen deze gegevens worden verzameld, waarvoor deze gegevens worden gebruikt en hoe lang ze worden bewaard.³

¹ De verstrekking van gegevens aan PO-scholen ten behoeve van de evaluatie van het schooladvies, de verstrekking van de geboortedatum aan scholen ten behoeve van vermelding op het diploma, de afschaffing van het papieren bewijs van uitschrijving en de gegevensverstrekking aan gemeenten in het kader van hun wettelijke taak omtrent de regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie.

² Artikel 4 WRO.

³ Zie memorie van toelichting WRO, Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 3, p. 9-11.

Het register bevat betrouwbare informatie die voor de taakuitvoering van diverse (overheids)instanties zoals de minister van OCW, onderwijsinstellingen, inspectie en gemeenten onontbeerlijk is. Eén van de belangrijke uitgangspunten van het register is “eenmalig opvragen, meervoudig gebruik” zodat administratieve lasten voor de genoemde instanties, leerlingen en ouders worden verminderd. Met het oog daarop heeft de WRO meer flexibiliteit gebracht in de registerwetgeving: waar voorheen de specificatie van registergegevens voor een groot deel op het niveau van de formele wet plaatsvond, worden met de nieuwe registerwetgeving die gegevens in het vervolg bij algemene maatregel van bestuur (amvb) gespecificeerd, in het BRO. Ook de verstrekking aan andere bestuursorganen behoeft onder de oude registerwetgeving een grondslag in de formele wet, maar kan nu bij amvb worden geregeld.

Met de WRO is qua niveau van regelgeving aangesloten bij de systematiek zoals die in de wetgeving voor de basisregistraties, waaronder de Wet basisregistratie personen, gebruikelijk is: de wet bevat de hoofdelementen van de regeling, de amvb bevat uitwerking van die hoofdlijnen. De ministeriële regeling bevat een aantal technische en administratieve onderwerpen.⁴

Met de vernieuwing van de registerwetgeving werden, samenvattend, de volgende doelen beoogd:

- het overzichtelijker en daardoor toegankelijker maken van registerwetgeving,
- het realiseren van wetgeving die meer geschikt is om vernieuwingen op het gebied van digitalisering en hergebruik van gegevens te ondersteunen, en
- het bewaken van sectoroverstijgende samenhang in het informatiebeleid binnen het onderwijsveld. De vernieuwde wetgeving biedt meer inzicht in wat er omgaat aan onderwijsinformatie bij OCW; daarmee biedt zij een beter uitgangspunt voor bewaking van de samenhang op informatiegebied tussen de onderwijssectoren onderling.

Zoals hiervoor is vermeld, was de vernieuwing van registerwetgeving in de WRO grotendeels beleidsneutraal. Het doel was bundeling van wetgeving zodat deze toegankelijker en transparanter werd. Er zijn destijds vrijwel geen materiële wijzigingen meegenomen. Inmiddels is – zoals ook blijkt uit paragraaf 1 van deze toelichting – aanleiding en noodzaak ontstaan om de WRO op een aantal punten materieel te wijzigen. Deze inhoudelijke wijzigingen van de registerwetgeving zijn in dit wetsvoorstel neergelegd en worden in paragraaf 3 toegelicht. Zoals uit deze toelichting blijkt, past dit wetsvoorstel geheel in de hiervoor genoemde uitgangspunten en doelen van de WRO.

3. Hoofdlijnen wetsvoorstel

3.1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel worden de wettelijke grondslagen in de WRO voor de verwerking van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers uitgebreid. Concreet biedt dit wetsvoorstel een grondslag voor de volgende verwerkingen:

- Aansluiting van particuliere, buitenlandse en internationale scholen (zogenoemde B3- en B4-scholen) op het register onderwijsdeelnemers. Dit houdt in dat deze scholen gegevens over onderwijsdeelnemers aan het register leveren.
- Verstrekkingen van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers aan:
 - instellingen voor hoger onderwijs en een aantal bij amvb aan te wijzen organisaties (zoals sectorraden, Studiekeuze 123, Kenniscentrum voor studentenhuisvesting en Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs);

⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 3, p. 10-11.

- samenwerkingsverbanden passend onderwijs;
 - pensioenuitvoerders;
 - Belgische overheidsinstanties die toezicht houden op de naleving van de leerplichtwetgeving.
- Overige verwerkingen:
 - het gebruik van basisgegevens voor de bepaling van het door studenten verschuldigde collegegeld ;
 - verwerking van basis- en diplomagegevens door de minister van OCW voor de legalisatie van waardedocumenten (diploma's) en bewijzen van inschrijving.

Uitgangspunten verstrekking uit register onderwijsdeelnemers

Voor zover dit wetsvoorstel betrekking heeft op verstrekkingen uit het register wordt het volgende opgemerkt.

De WRO kent (evenals haar voorgangers) een in beginsel gesloten verstrekkingenregime voor de verstrekking van gegevens uit het register: in de wet en de onderliggende amvb (BRO) is uitputtend geregeld aan wie en voor welke doeleinden persoonsgegevens uit het register kunnen worden verstrekt.⁵ Verstrekking van persoonsgegevens uit het register aan een instantie of voor doeleinden die niet in de WRO (en het onderliggende BRO) zijn benoemd is in beginsel niet toegestaan, tenzij de verstrekking voortvloeit uit een andere wettelijke regeling.⁶ Overeenkomstig dit uitgangspunt beoogt dit wetsvoorstel een wettelijke grondslag te bieden voor een aantal verstrekkingen.

Voorts strekt het register onderwijsdeelnemers primair ter ondersteuning van de uitvoering van publieke taken (dat gold ook voor de vier voorheen bestaande onderwijsregisters). Het oogmerk van de verstrekking van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers is om de uitoefening van publieke taken, zoals het bekostigen van scholen en de beleids- en begrotingsvoorbereiding door de minister van OCW, het toezicht door de onderwijsinspectie, de uitvoering van toelatingsprocedures door onderwijsinstellingen en diverse werkzaamheden van andere bestuursorganen (bijvoorbeeld de SVB en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)), beter te laten verlopen. Dit wetsvoorstel brengt hier geen verandering in. Ook het in dit wetsvoorstel geregelde (her)gebruik van gegevens uit het register staat in het teken van de publieke taakuitoefening. Het gaat onder andere om het toezicht op de naleving van de leerplicht door gemeenten, het uitvoeren door de samenwerkingsverbanden passend onderwijs van hun wettelijke taken, en werkzaamheden van het ministerie van OCW (DUO) ten behoeve van de legalisatie van diploma's in het kader van het Apostilleverdrag. Zoals in het verleden bij wetwijzigingen over nieuwe verstrekkingen uit de onderwijsregisters is gebeurd, wordt ook in deze memorie van toelichting onderbouwd waarom de verstrekking van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers voor de desbetreffende publieke taak noodzakelijk wordt geacht.

Op twee onderdelen beoogt dit wetsvoorstel werkzaamheden te ondersteunen die niet door bestuursorganen worden uitgevoerd, maar door private organisaties die werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang. Dit betreft in de eerste plaats de uitkering van wezenpensioen door pensioenuitvoerders. In de tweede

⁵ Kamerstukken II 2000/01, 25 828, nr. 8, p. 45, 47 en 67, Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 3, p. 14, Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 32 en 33 en Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 63. Zie ook uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant van 18 december 2015 (ECLI:NL:RBOBR:2015:7364), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:224) en de rechtbank Midden-Nederland van 11 september 2018 (ECLI:NL:RBMNE:2018:4404). Deze uitspraken verwijzen naar (inmiddels vervallen) bepalingen in de Wet op het onderwijstoezicht. Deze bepalingen – en dus ook het gesloten verstrekkingenregime – zijn overgenomen in de WRO.

⁶ Zie artikel 24 WRO en de toelichting daarop (Kamerstukken II 2017/18, 34 878, nr. 3, p. 37).

plaats gaat het om het doen van onderzoek en het ondersteunen van onderwijsinstellingen bij hun verantwoording door onder andere de sectorraden en de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB). De hier genoemde organisaties zijn geen bestuursorganen en hun werkzaamheden zijn niet aan te merken als de uitvoering van een publieke taak. Het wetsvoorstel levert in dit opzicht een beperkte en naar het oordeel van de regering verantwoorde uitbreiding op van het (her)gebruik van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers. In dit verband wordt gewezen op de extra waarborgen – naast de waarborgen die de AVG vereist – die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen voor de verstrekking van gegevens aan aangewezen organisaties zoals de sectorraden en JOB. Verder wordt in dit verband opgemerkt dat de mogelijkheid van verstrekking met het oog op werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang (naast verstrekking ten behoeve van publieke taken) in de Wet basisregistratie personen eveneens is opgenomen, en dat in het Besluit basisregistratie personen verstrekking aan pensioenuitvoerders voor de uitvoering van pensioenregelingen reeds is geregeld. In zo verre sluit het wetsvoorstel aan bij de Wet basisregistratie personen.

Hierna zullen de verschillende onderwerpen van het wetsvoorstel apart worden toegelicht. Daarbij zal de noodzaak van de verwerking of verstrekking van de gegevens aan de orde komen, en voor zover van toepassing ook de geboden waarborgen en overwogen alternatieven.

3.2 Aansluiting particuliere buitenlandse en internationale scholen op het register onderwijsdeelnemers

Scholen kunnen worden onderverdeeld in zogenoemde B1-, B2-, B3- en B4-scholen. De aanduiding slaat op de vier subonderdelen van artikel 1, onderdeel b, van de LPW. Het subonderdeel 1 regelt het bekostigd onderwijs, de overige subonderdelen regelen het niet-bekostigd onderwijs. B2-scholen zijn bevoegd om vo-eindexamens af te nemen. De zogenoemde B3-scholen⁷ bieden basis- en/of voortgezet onderwijs aan, maar mogen geen examens afnemen of een diploma uitreiken. B4-scholen⁸ zijn buitenlandse,⁹ internationale of ambassadescholen die in Nederland gevestigd zijn.

Al deze scholen verzorgen onderwijs in de zin van de LPW. Inmiddels zijn alle bekostigde scholen en de particuliere B2-scholen¹⁰ aangesloten op het register onderwijsdeelnemers, maar de B3- en B4-scholen nog niet.¹¹ Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat ook deze scholen als laatste categorie scholen worden aangesloten op het register onderwijsdeelnemers ten behoeve van effectief toezicht op en aanpak van verzuim. Dit wetsvoorstel vormt hiermee het sluitstuk voor wat betreft aansluiting van scholen op het register.

Hierna wordt voor beide categorieën scholen ingegaan op de noodzaak voor de aansluiting op het register.

⁷ Het gaat hier om ca. 70 B3-scholen in het primair onderwijs en ca. 33 B3-scholen in het voortgezet onderwijs. Zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/particulier-onderwijs/soorten-particulier-onderwijs/b3-scholen>. Wat betreft leerlingaantallen op B3 scholen: in 2018 ging het om in totaal circa 900 leerlingen in het primair onderwijs en in totaal circa 600 leerlingen in het voortgezet onderwijs.

⁸ Volgens de Stichting Internationaal Onderwijs (SIO) waren er in 2019 16 B4-scholen (PO/VO). SIO heeft 11 van deze scholen aangeschreven en daarover gedetailleerde cijfers gepubliceerd. Daaruit blijkt dat in het schooljaar 2018/19 in totaal 7826 leerlingen (po en vo) op deze 11 B4 scholen zaten. Zie <https://www.sio.nl/wp-content/uploads/2019/04/SIO-Magazine-Totaal-Def-3.pdf>

⁹ Zoals bijvoorbeeld Japanese School of Amsterdam en British School of Amsterdam.

¹⁰ B2-scholen zijn op grond van de Wet van 24 november 2011 tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs (Stb. 2011, 621) sinds 2012 aangesloten op het register (destijds BRON genoemd).

¹¹ Zie artikel 12 en de begripsbepaling van “bestuur” in artikel 1 WRO.

a. *Noodzaak aansluiting op het register onderwijsdeelnemers*

B3-scholen

De B3-scholen zijn zoals eerder aangegeven nog niet aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. Doordat zij momenteel nog geen gegevens aan het register leveren, ontstaat het probleem dat toezichthouders (gemeenten en inspectie) op dit moment geen sluitend beeld hebben van het aantal leerlingen op de B3-scholen en de mate waarin de leerlingen verzuimen. Bovendien brengt de huidige situatie veel administratieve lasten met zich voor de toezichthouders, scholen en ouders en leerlingen. Hierna wordt nader ingegaan op deze problemen.

Ten eerste levert de huidige wijze van decentraal melden van inschrijvingen, uitschrijvingen en verzuim problemen op voor de goede taakuitvoering van de leerplichtambtenaar van de gemeente. Scholen melden verzuim momenteel decentraal, dat wil zeggen bij de gemeente waar de leerling woont. De wijze waarop scholen verzuim melden verschilt in de praktijk per school. Soms is er sprake van geautomatiseerde koppelingen tussen de schooladministratie en de administratie van de gemeente, maar soms worden de meldingen telefonisch of per e-mail¹² doorgegeven. Leerlingen van B3-scholen zijn veelal afkomstig uit verschillende gemeenten in de regio. Een belangrijk probleem in de huidige situatie, met name voor vo-scholen, is dan ook dat verzuim moet worden gemeld aan een groot aantal gemeenten in de omgeving. De school moet ieder geval van relatief verzuim melden aan de woongemeente van de betrokken leerling.¹³ Hiervoor dient niet alleen voor ieder verzuimgeval uitgezocht te worden aan welke gemeente moet worden gemeld, maar moet daarnaast ook de wijze van melden en de inhoud van de melding te worden aangepast aan de eisen die de desbetreffende gemeente stelt. Dit leidt er ook toe dat verzuim niet in alle gevallen en ook niet altijd tijdig wordt gemeld. Bovendien bestaat er een risico dat de melding bij de verkeerde gemeente terechtkomt. In zo'n geval is er sprake van een datalek, hetgeen vanuit privacy-oogpunt vanzelfsprekend onwenselijk is.

Ten tweede zorgt de huidige wijze van decentraal melden niet alleen bij gemeenten, maar ook bij de inspectie voor een onzuiver beeld, waardoor de inspectie zijn toezichtstaak niet goed kan uitoefenen. De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op de betreffende scholen, en daarnaast ook op de naleving van de in de LPW gestelde eisen door schoolhoofden. De inspectie heeft voor de uitvoering van haar toezichtstaken (volledige) gegevens en een sluitend beeld nodig. Omdat de benodigde gegevens niet zijn opgenomen in het register onderwijsdeelnemers, kan de inspectie niet op dezelfde wijze te werk gaan als zij doet bij B1- en B2-scholen. De inspectie moet extra stappen zetten om haar toezichtstaak te kunnen uitvoeren. Op dit moment ontvangt de inspectie verschillende gegevens van B3-scholen, onder meer via een vragenlijst die jaarlijks wordt uitgezet. Door deze werkwijze beschikt de inspectie niet over een sluitend beeld van het aantal leerlingen waardoor zij haar toezichtstaken niet goed kan uitvoeren.

Ten derde zijn volledige en juiste gegevens over leerlingen op deze scholen niet alleen noodzakelijk voor een effectieve aanpak van verzuim, maar ook voor de vorming van beleid dat ziet op deze scholen. Daarvoor is het voor de minister van OCW noodzakelijk om zicht te hebben op de aantallen leerlingen die naar deze scholen gaan.

Tot slot levert de hiervoor genoemde wijze van melden veel administratieve lasten op voor zowel scholen als gemeenten. Bij de gemeenten is er veel administratieve belasting, omdat meldingen vanuit verschillende scholen niet in eenzelfde vorm of volgens eenzelfde format binnenkomen.

¹² Een bijkomend nadeel hiervan is dat indien niet goed beveiligd, er bij verstrekking van persoonsgegevens per mail sprake is van risico op datalek. Vanuit privacy-oogpunt is dit niet wenselijk.

¹³ Zie artikel 21 LPW.

B4-scholen

B4-scholen verzorgen eveneens onderwijs in de zin van de LPW aan leerplichtige leerlingen. Het gaat hier om buitenlandse, internationale of ambassadescholen. Voorschriften over deze scholen zijn gegeven in de Regeling aanwijzing internationale en buitenlandse scholen. B4-scholen zijn op dit moment – net als B3-scholen – niet verplicht om gegevens aan het register te leveren. Ook hier ontbreekt er zicht op de leerlingenaantallen en –kenmerken op deze scholen, waardoor effectief toezicht op verzuim wordt bemoeilijkt. De hiervoor genoemde problemen ten aanzien van B3-scholen gelden ook hier: geen effectief toezicht op verzuim (met name door de leerplichtambtenaar)¹⁴, hoge administratieve lasten en onvolledige beleidsinformatie.

Conclusie

Met dit wetsvoorstel worden de B3- en B4 -scholen aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. In het wetsvoorstel wordt een grondslag gecreëerd voor de verstrekking van gegevens over onderwijsdeelnemers door de particuliere B3- en B4-scholen aan het register onderwijsdeelnemers. Hiermee wordt beoogd om een sluitend beeld te krijgen van het aantal leerlingen dat is ingeschreven op deze scholen, en daarmee ook van verzuim en voortijdig schoolverlaten in relatie tot deze scholen. Bovendien wordt met dit wetsvoorstel beoogd de administratieve lasten bij het melden van relatief verzuim aanzienlijk te verlagen, zowel voor de toezichthouders als voor scholen.

Door de aansluiting op het register onderwijsdeelnemers (centraal melden) wordt voortaan ook voor deze scholen – net als dat nu het geval is bij B1- en B2-scholen – één loket gecreëerd waaraan verzuim wordt gemeld, waarna de melding wordt doorgeleid naar de juiste gemeente. Dit zorgt niet alleen voor vermindering van administratieve lasten, maar ook voor een slagvaardige aanpak van verzuim en een sluitend beeld voor de vorming van beleidsmaatregelen.

b. Soorten persoonsgegevens

Met het oog op proportionaliteit en dataminimalisatie is het van belang om alleen die gegevens in het register onderwijsdeelnemers op te nemen die ten aanzien van deze scholen in het kader van toezicht en verzuim daadwerkelijk van belang zijn. Verwerking van gegevens die zijn gerelateerd aan bekostiging of reguliere examens is niet aan de orde.

Het gaat om de volgende persoonsgegevens:

- De persoonsgebonden nummers van de leerlingen die zijn ingeschreven of ingeschreven zijn geweest aan B3- en B4-scholen.
- De geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteland en geslacht van de leerling.
- Welk soort onderwijs de leerling volgt.
- Verzuimgegevens.

De uitwerking hiervan zal in het BRO geschieden.

3.3. Verstrekkingen van gegevens uit het register onderwijsdeelnemers

3.3.1 Verstrekking aan instellingen voor hoger onderwijs en aan aangewezen organisaties

¹⁴ Opgemerkt wordt dat de rol van de Nederlandse inspectie bij deze scholen beperkt is. B4-scholen staan onder toezicht van een buitenlandse autoriteit of een internationale accreditatieorganisatie. Wanneer Nederlandse leerlingen naar een B4-scholen gaan, heeft deze school de verplichting Nederlands taalonderwijs te verzorgen. In dat geval houdt de Nederlandse inspectie toezicht op de kwaliteit van deze lessen.

Het huidige artikel 23 WRO regelt de verstrekking van gegevens aan 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. In het wetsvoorstel wordt dit artikel op een aantal punten verruimd.

Ten eerste wordt de kring van organisaties uitgebreid waaraan gegevens uit het register onderwijsdeelnemers kunnen worden verstrekt: naast de huidige "onderzoeksinstituten" kunnen voortaan ook gegevens worden verstrekt aan organisaties die bij amvb zijn aangewezen.

Ten tweede wordt de doelomschrijving in een aantal opzichten uitgebreid:

- Naast "onderzoeksactiviteiten" wordt voorgesteld om het doel "ondersteuning van onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden bij hun verantwoording omtrent de kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs" toe te voegen.
- Nieuw is dat "doelmatigheid" van het onderwijs is toegevoegd (naast de bestaande "kwaliteit en toegankelijkheid" van het onderwijs).
- Nieuw is ook dat de onderwijssectoren primair en voortgezet onderwijs zijn toegevoegd aan de doelomschrijving "onderzoeksactiviteiten".

De systematiek van het nieuw voorgestelde artikel 23 WRO is als volgt. Er wordt een mogelijkheid gecreëerd om aan instellingen voor hoger onderwijs en aan bepaalde bij amvb aangewezen organisaties persoonsgegevens uit het register te verstrekken. Dit is mogelijk voor twee doelen: (1) onderzoek en (2) ondersteuning van onderwijsinstellingen bij hun verantwoording in het kader van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Met het creëren van deze mogelijkheid is echter de noodzaak om in een concreet geval, bijvoorbeeld een specifiek onderzoek, aan een bepaalde aangewezen organisatie bepaalde persoonsgegevens te verstrekken nog niet gegeven. Deze noodzaak moet per geval worden beoordeeld: de instelling of de aangewezen organisatie die gegevens wil ontvangen, moet daarvoor een onderbouwd verzoek indienen bij de minister. De minister van OCW toetst vervolgens de noodzaak van de betreffende gegevensverstrekking voor de beoogde doelen en neemt daarover een besluit.

a. *Noodzaak verruiming*

Gebleken is dat de grondslag van het huidige artikel 23 WRO te beperkend is, zowel qua organisaties waaraan gegevens kunnen worden verstrekt, als qua doelen waarvoor gegevens kunnen worden verstrekt.

Hierna wordt eerst ingegaan op de noodzaak voor de uitbreiding van de kring van organisaties wat betreft verstrekking voor het doel onderzoeksactiviteiten. Daarna wordt in het bijzonder stil gestaan bij de sectorraden, omdat deze raden de gegevens uit het register onderwijsdeelnemers niet alleen voor onderzoeksactiviteiten nodig hebben (het eerste lid van artikel 23), maar ook voor het doel "ondersteunen van onderwijsinstellingen bij hun verantwoording" (het tweede lid van artikel 23). Vervolgens wordt ingegaan op de verruiming van de grondslag naar "doelmatigheid" en naar "primair en voortgezet onderwijs".

Uitbreiding kring van organisaties

Volgens het huidige artikel 23 WRO mogen gegevens uit het register onderwijsdeelnemers slechts worden verstrekt aan "onderzoeksinstituten". Deze beperking is problematisch, omdat het er voor zorgt dat de minister niet op alle gebieden van het onderwijs onderzoekers of organisaties in staat kan stellen hun werk te doen. Het gaat hier overigens niet om onderzoek dat plaatsvindt in opdracht van de minister, maar op initiatief van bepaalde organisaties. Deze organisaties zijn dus zelf verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG. Het gaat om organisaties die

regelmatig onderzoek doen naar het onderwijs, onderwijsbeleid, studenttevredenheid, studiefinanciering, studentenhuysvesting en aanpalende onderwerpen. Deze organisaties zijn echter geen "onderzoeksinstelling" in de strikte uitleg van het huidige artikel 23 WRO. Het belang om gegevens uit het register onderwijsdeelnemers te kunnen verstrekken aan deze organisaties blijkt uit de volgende praktijkvoorbeelden:

- *Studiekeuze 123*
Jaarlijks worden ten behoeve van de Studiekeuzedatabase in het hoger onderwijs gegevens uit het register onderwijsdeelnemers verstrekt (in de vorm van gepseudonimiseerde persoonsgegevens) aan stichting Studiekeuze123, die per instelling en opleiding informatie publiceert om aankomende studenten te helpen bij de studiekeuze.
- *Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB)*
Tweejaarlijks wordt in opdracht van JOB door een onderzoeksbureau de JOB monitor gehouden waarbij per instelling de studenttevredenheid wordt beoordeeld. Deze monitor vormt niet alleen voor aankomende studenten een keuze-instrument, maar biedt instellingen inzicht in de tevredenheid van hun studenten (ten opzichte van andere instellingen) en geeft ook het ministerie van OCW beleidsinformatie. Hiervoor heeft JOB gepseudonimiseerde gegevens uit het register onderwijsdeelnemers nodig.
- *Kenniscentrum voor studentenhuysvesting (Kences)*
Jaarlijks worden in opdracht van Kences de Landelijke en Lokale Monitoren Studentenhuisvesting opgesteld. Deze rapporten zijn van groot belang voor de betrokken partijen omdat ze de bestaande huysvestingstekorten voor studenten (mbo en ho) weergeven en laten zien aan wat voor soort woningen behoefte is. Een significant tekort aan studentenhuysvesting heeft negatieve gevolgen voor de toegankelijkheid van het beroeps- en hoger onderwijs. Daarom is in 2018 een Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting overeengekomen tussen overheden (ministerie van BZK, ministerie van OCW en gemeenten van studentensteden), onderwijsinstellingen, studentenhuysvesters en studentenorganisaties. Op basis van de onderzoeksrapporten worden door de genoemde partijen beslissingen genomen over onder meer de bouw van nieuwe studentenwoningen en de uitgifte van grond voor deze bouw. Voor dit soort onderzoeken zijn bepaalde gepseudonimiseerde gegevens uit het register onderwijsdeelnemers nodig.

Verstrekking aan sectorraden

Het gaat hier om de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen (VH) en Vereniging van Universiteiten (VSNU). Sectorraden hebben gegevens uit het register onderwijsdeelnemers nodig voor twee doelen: onderzoeksactiviteiten (het eerste lid van het voorgestelde artikel 23 WRO) en ondersteuning van de onderwijsinstellingen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs bij hun verantwoording (het tweede lid van het voorgestelde artikel 23 WRO). De noodzaak voor gegevensverstrekking aan de sectorraden ligt in het volgende.

Conform hun statutaire doelen behartigen de sectorraden de belangen van de onderwijsinstellingen ten aanzien van de kwaliteit en ontwikkeling van het onderwijs in hun sector. Kenmerkend voor de organisatie van het Nederlandse onderwijsstelsel is dat de onderwijsinstellingen autonoom zijn. De sectorraden vertegenwoordigen bij gelegenheid de besturen in hun sector – zo voeren zij namens de besturen de cao-onderhandelingen – en zijn ook voor de minister belangrijke gesprekspartners. Zij sluiten bestuurs- en sectorakkoorden met de minister. In een reeks van bestuurs- en sectorakkoorden uit de afgelopen jaren staat dat de sectorraden de instellingen in hun sector 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.¹⁵ Langs deze weg maken onderwijsinstellingen transparant welke resultaten zij behalen en welke keuzes zij maken, zodat zij daarover met hun directe omgeving in gesprek kunnen. Daarnaast bevatten deze informatieproducten ook sturingsinformatie voor de eigen besturen en scholen. Het ministerie van OCW heeft bijgedragen aan de totstandkoming van sommige van deze informatieproducten door daar subsidie voor te verlenen.

Voorts benadrukte de Onderwijsraad in haar advies *Inzicht in en verantwoording van onderwijs gelden* uit 2018 het belang van benchmarking en benchlearning voor de kwaliteit van het onderwijs.¹⁶ De Tweede Kamer had de Onderwijsraad om advies gevraagd over de manier waarop de overheid het onderwijs bekostigt en de mate waarin onderwijsinstellingen zich over de bestedingen van publieke middelen verantwoorden. Aanleiding waren de discussies over de hoogte en systematiek van de bekostiging alsook over de doelmatigheid van en verantwoording over de bestedingen aan onderwijs. De Onderwijsraad schreef in haar advies onder meer dat het systeem van lumpsumbekostiging in het onderwijs, en een zwakke koppeling tussen bestedingen en doelen op het niveau van de instelling, ervoor zorgen dat het inzicht in de doelmatigheid van bestedingen ontbreekt. Benchmarking en benchlearning, zo stelde de raad, kunnen helpen dat inzicht te verbeteren – zowel op het niveau van individuele instellingen als op sector- en stelselniveau. Het kabinet onderschreef het advies en ook de sectorraden nemen het ter harte bij het doorontwikkelen van de sectorale benchmarks.¹⁷ Ook dit gebeurt deels met subsidie van de minister van OCW. De sectorraden hebben bij de doorontwikkeling van de benchmarks een eigen verantwoordelijkheid. De sectorraden ondersteunen naast onderwijsinstellingen ook samenwerkingsverbanden passend onderwijs (als het gaat om primair en voortgezet onderwijs) bij hun verantwoording. Hiervoor hebben de sectorraden het dashboard passend onderwijs ontwikkeld.¹⁸

Om de hiervoor genoemde informatieproducten te kunnen maken hebben sectorraden gegevens nodig uit het register onderwijsdeelnemers. Hiervoor hebben zij echter geen gegevens nodig die direct tot een persoon (onderwijsdeelnemer) herleidbaar zijn, maar kunnen zij gepseudonimiseerde gegevens gebruiken.

Gepseudonimiseerde gegevens moeten worden beschouwd als persoonsgegevens en vallen onder het regime van de AVG. Dankzij de toegenomen technologische mogelijkheden en beschikbaarheid van gegevens, blijken bepaalde gegevens die in het verleden nog niet als tot een individu herleidbaar werden beschouwd, mogelijk wel tot een individu herleidbaar. Overweging 26 van de AVG geeft aan dat gepseudonimiseerde persoonsgegevens die door het gebruik van aanvullende gegevens aan een natuurlijke persoon kunnen worden gekoppeld, als gegevens over een identificeerbaar individu moeten worden beschouwd. Deze ontwikkeling heeft er in 2018 toe geleid dat de bepalingen over het gebruik van gepseudonimiseerde gegevens uit de onderwijsregisters door de minister en de inspectie zijn gemoderniseerd. Bij de Aanpassingswet Algemene verordening gegevensbescherming is in de onderwijswetgeving geëxpliciteerd dat bij het gebruik van de onderwijsregisters door de minister en de inspectie voor de bekostiging van scholen, de begrotings- en beleidsvoorbereiding en het toezicht, persoonsgegevens

¹⁵ PO: [Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs 2014, Actualisatie bestuursakkoord 2018](#), Dashboard bestuursakkoord PO 2019.
VO: [Sectorakkoord 2014-2017 'Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit.'](#)
[Actualisatie sectorakkoord VO, Dashboard Sectorakkoord VO 2019](#)

MBO: [Bestuursakkoord MBO 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef](#)
HO: [Sectorakkoord hoger beroepsonderwijs 2018, Sectorakkoord wetenschappelijk onderwijs 2018](#)

¹⁶ [Onderwijsraad, Inzicht in en verantwoording van onderwijs gelden, Den Haag 2018.](#)

¹⁷ Voor de kabinetsreactie op het advies zie Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 11.

¹⁸ Zie <https://www.vensters.nl/dashboard-passend-onderwijs>.

kunnen worden verwerkt.¹⁹ Het gaat hier om de zogenaamde 'eencijferbestanden'. Eencijferbestanden bevatten gepseudonimiseerde gegevens.²⁰

Gegevens worden via eencijferbestanden sinds een aantal jaren verstrekt aan de sectorraden voor onderzoeks- en benchmarkdoeleinden. Een belangrijke meerwaarde van de gegevens uit de eencijferbestanden is dat alle partijen (DUO, inspectie, scholen, sectorraden) dezelfde cijfers gebruiken. Eén van de informatieproducten waarvoor de bestanden in het po en vo worden gebruikt is 'Scholen op de kaart', dat onderwijsinstellingen gebruiken om zich te verantwoorden over hun resultaten en bedrijfsvoering.²¹ In het mbo gebeurt datzelfde in 'MBO Transparant'.²² Voor het hbo bestaat een sectordashboard en voor het wo een sectoroverzicht.²³ Voorbeelden van "onderzoeksactiviteiten" zijn beleidsevaluaties en monitors naar de (administratieve) gevolgen van (geplande) ontwikkelingen in het hoger onderwijs zoals onderzoek naar de effecten van de langstudeerboete, invoering van het leenstelsel, en de start van de associate degree opleidingen, en infographics waarin raden informeren over, dan wel verantwoording afleggen over, onderwerpen die de sector als zodanig betreffen. De informatieproducten die door de sectorraden worden gepubliceerd bevatten geen gegevens meer die tot personen herleidbaar zijn.

De erkenning dat de gepseudonimiseerde gegevens die de sectorraden ontvangen persoonsgegevens (kunnen) bevatten en het gegeven dat de WRO een gesloten verstrekkingenregime kent, heeft geleid tot het besef dat een expliciete wettelijke basis nodig is om dergelijke gegevens aan de sectorraden te kunnen verstrekken. In zoverre wordt met de voorgestelde wijziging van artikel 23 WRO niet beoogd om de huidige gegevensverwerkingen uit te breiden, maar om de informatiestructuur van een deugdelijke grondslag te voorzien.

Verruiming naar "doelmatigheid", "primair en voortgezet onderwijs"

De doelomschrijving in het nieuwe artikel 23 WRO wordt verruimd naar "doelmatigheid" en "primair en voortgezet onderwijs".

Het huidige wetsartikel 23 WRO ziet op onderzoeksactiviteiten naar de "kwaliteit en toegankelijkheid" van het mbo, vavo en ho. Regelmatig wordt er ook onderzoek verricht naar de doelmatigheid van het onderwijs. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om onderzoeken naar ontwikkelingen in de mate waarin onderwijsdeelnemers opleidingen met succes doorlopen en het tijdsbestek waarbinnen zij dat doen. Daarom is het begrip "doelmatigheid" toegevoegd aan het wetsartikel.

In het huidige wetsartikel zijn de sectoren primair en voortgezet onderwijs niet genoemd. In het verleden werden in het primair en voortgezet onderwijs ook wel onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs. De voor deze onderzoeken benodigde gegevens werden in het verleden verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek, maar deze verstrekking is al geruime tijd niet meer voldoende. De reden hiervoor is dat DUO meer relevante gegevens over de onderwijsdeelnemers heeft en die bovendien eerder beschikbaar heeft dan het CBS. Daarom wordt de doelomschrijving van artikel 23 WRO uitgebreid naar het primair en voortgezet onderwijs.

¹⁹ Zie de artikelen 178c, derde lid, WPO, 164c, derde lid, WEC, 103d, derde lid, WVO, 2.3.6c, derde lid, en 2.5.5c, derde lid, WEB, 7.52b, derde lid, WHW, 24k, derde lid, en 24a, zesde lid, WOT, zoals gewijzigd door de Aanpassingswet Algemene verordening gegevensbescherming. Deze bepalingen zijn met ingang van 1 juli 2020 vervangen door artikel 15, tweede lid, WRO.

²⁰ Hierin zijn door DUO persoonsgebonden nummers vervangen door andere nummers of codes en zijn identificerende gegevens zoals naam- en adresgegevens verwijderd (zie artikel 15, tweede lid, WRO en artikelen 23, derde lid, en 26, derde lid, BRO).

²¹ <https://scholenopdekaart.nl>

²² <https://www.mbotransparant.nl>

²³ <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/sectordashboard>; <https://www.vsnu.nl/sectoroverzicht.html>.

b. Waarborgen

Gelet op de uitbreiding van de kring van organisaties waaraan basisgegevens verstrekt kunnen worden en de doeluitbreiding, heeft de regering ervoor gekozen om een aantal extra (procedurele) vereisten in te bouwen, gericht op het waarborgen van een zo zorgvuldig mogelijke omgang met persoonsgegevens uit het register onderwijsdeelnemers en transparantie over de gegevensverstrekkingen. 'Extra' procedurele waarborgen, omdat de betrokken organisaties als verwerkingsverantwoordelijken volgens de AVG ook al moeten voldoen aan de normale procedurele waarborgen die de AVG stelt, zoals dataminimalisatie en informatiebeveiliging.

Aanwijzing organisaties bij amvb

Allereerst moeten de organisaties bij amvb worden aangewezen. Er is hier gekozen voor aanwijzing op het niveau van een amvb (en dus niet op een lager niveau) vanwege de waarborgen waarmee de procedure voor de totstandkoming van een amvb is omkleed.²⁴ Hiermee is aangesloten bij de systematiek van de WRO. De organisaties die uit het register onderwijsdeelnemers op grond van de WRO persoonsgegevens ontvangen zijn benoemd in het BRO.

De categorie organisaties waarmee de verstrekingsgrondslag in het wetsvoorstel wordt uitgebreid zijn private organisaties (verenigingen of stichtingen).²⁵ Echter, niet iedere private partij die op het terrein van onderwijs actief is, dient voor aanwijzing in aanmerking te komen. Er is daarom in het wetsvoorstel een inhoudelijk criterium opgenomen voor de aanwijzing van organisaties: alleen organisaties die op het terrein van onderwijs werkzaamheden verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang komen voor aanwijzing in aanmerking. Met dit criterium is beoogd om de groep organisaties die voor aanwijzing in aanmerking komt af te bakenen. Met "werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang" wordt bijvoorbeeld uitgesloten dat private organisaties die voornamelijk werkzaamheden voor commerciële doeleinden verrichten, voor aanwijzing in aanmerking komen. Dat een organisatie op het terrein van onderwijs werkzaamheden verricht met een gewichtig maatschappelijk belang kan bijvoorbeeld blijken uit statutaire doelen.

De organisaties die hierboven zijn genoemd vallen onder het criterium uit het wetsvoorstel (sectorraden, Kences, JOB, Studiekeuze123). Deze organisaties behartigen de belangen van studenten of van schoolbesturen. Door hun onderzoeken en informatieproducten dragen ze bij aan de bevordering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Hun werkzaamheden zijn aldus te kwalificeren als werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang.

In dit verband is Wet basisregistratie personen (Wet BRP) vergelijkbaar. Deze wet maakt het mogelijk om maatschappelijke organisaties aan te wijzen die registergegevens kunnen ontvangen. De Wet BRP regelt naast de verstrekking aan bestuursorganen de verstrekking aan organisaties die werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang verrichten.²⁶

Besluit minister

Aan een bij amvb aangewezen organisatie kunnen pas persoonsgegevens worden verstrekt als dat noodzakelijk is voor de doelen die onder het eerste of tweede lid van artikel 23 WRO vallen (onderzoeksactiviteiten of ondersteunen van onderwijsinstellingen bij hun verantwoording). Hiervoor is in het wetsvoorstel een waarborg ingebouwd: de

²⁴ De betrokkenheid van de ministerraad, advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de voorhangprocedure voor de Staten-Generaal.

²⁵ De private organisaties op het terrein van onderwijs hebben over het algemeen geen wettelijke taak, met uitzondering van Studiekeuze 123 (zie artikel 7.15a WHW en het Aanwijzingsbesluit studiekeuze 123).

²⁶ Zie artikel 3.3 van de Wet basisregistratie personen en de artikelen 39 en 41 en bijlagen 4 en 5 van het Besluit basisregistratie personen.

gegevens kunnen pas worden verstrekt als de minister van OCW daarover een besluit heeft genomen. Daarvoor moet de betreffende organisatie een verzoek indienen waarin wordt aangegeven voor welke doelen persoonsgegevens benodigd zijn, en om welke gegevens het gaat. Verder moet de organisatie aantonen dat de persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor de beoogde doelen. De minister neemt vervolgens een besluit. Aan het besluit kunnen beperkingen en voorschriften worden verbonden met het oog op een zorgvuldige en doelmatige gegevensverwerking. Het besluit wordt gepubliceerd in het Staatscourant waarmee de verstrekking kenbaar wordt voor een ieder.

Deze voorgestelde procedure in het nieuwe artikel 23 WRO betekent dat steeds getoetst zal worden of verstrekking van persoonsgegevens in dat specifieke geval nodig is. Bij de toetsing zal ook gekeken worden naar noodzakelijke gegevens en dataminimalisatie. Bij een groot deel van de verstrekkingen die plaatsvinden voor onderzoek en verantwoording, gaat het – zoals hiervoor aangegeven - om gegevens die niet direct te herleiden zijn tot individuele personen. Er wordt dan volstaan met verstrekking van gepseudonimiseerde gegevens, waar bijvoorbeeld naam- en adresgegevens en burgerservicenummers geen deel meer van uitmaken.²⁷ Dit geldt bijvoorbeeld voor de gegevens die tot nu toe in de eencijferbestanden zijn opgenomen.

De hier beschreven procedure is niet alleen bevorderlijk voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens, maar dient ook de transparantie.²⁸ Een hoofddoelstelling van de totstandbrenging van de WRO was om transparanter te maken wat er gebeurt met de gegevens over onderwijsdeelnemers die door de minister worden verzameld.

Zoals hierboven vermeld, gaat het hier om extra waarborgen die naast de in de AVG genoemde vereisten in acht worden genomen. Twee belangrijke vereisten van de AVG zijn dataminimalisatie en informatiebeveiliging. Een maatregel waarmee zowel aan dataminimalisatie als aan informatiebeveiliging kan worden voldaan is pseudonimisering van de gegevens. Zoals hierboven aangegeven zal steeds worden bezien of volstaan kan worden met het verstrekken van gepseudonimiseerde gegevens in plaats van direct tot personen herleidbare gegevens. Daarnaast is het natuurlijk zo dat ook de organisaties die persoonsgegevens ontvangen, als verwerkingsverantwoordelijken, ook moeten voldoen aan de eisen die de AVG stelt ten aanzien van dataminimalisatie en informatiebeveiliging.

c. Overwogen alternatieven

In voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is bekeken in hoeverre zou kunnen worden volstaan met de verstrekking van geanonimiseerde gegevens (niet tot een individu herleidbare gegevens). Dit is echter niet mogelijk gebleken. De bovengenoemde organisaties hebben gepseudonimiseerde gegevens nodig voor bepaalde informatieproducten die onder de twee doelen van het voorgestelde artikel 23 WRO vallen (onderzoeksactiviteiten en verantwoording). Dit blijkt uit de volgende voorbeelden. Op het terrein van voortgezet onderwijs maakt de VO-raad 'ManagementVensters'. Dit product helpt scholen en schoolbesturen om hun onderwijskwaliteit te duiden door eigen historische trends, vergelijkingsgroepen en de normen en berekeningen van de inspectie te tonen. Juist voor historische trends en vergelijkingsgroepen is het nodig om een onderwijsdeelnemer enkele jaren te kunnen volgen. Een ander voorbeeld is het geven van inzicht in bijvoorbeeld studiesucces of doorstroom van onderwijsdeelnemers naar andere sectoren. Wat dit laatste betreft kan

²⁷ Vlg. art. 89 AVG dat bepaalt dat bij verwerking van persoonsgegevens voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden, er maatregelen moeten worden getroffen "om de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen. Deze maatregelen kunnen pseudonimisering omvatten, mits aldus die doeleinden in kwestie kunnen worden verwezenlijkt".

²⁸ Ook de Wet basisregistratie personen kent een systematiek waarbij verstrekking van gegevens plaatsvindt op basis van een besluit van de minister, na beoordeling van een daartoe verstrekkend verzoek, en waarbij dit besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Zie artikel 3.2 en 3.3, derde lid, van de Wet basisregistratie personen.

meer specifiek worden verwezen naar vergelijkende trendanalyse naar de toegankelijkheid van het hbo voor gediplomeerde mbo'ers. Ook hiervoor is het nodig is om onderwijsdeelnemers gedurende een aantal jaren te kunnen "volgen" in de gegevenssets. Hiervoor is een identificerend kenmerk (pseudoniem) nodig en kan niet volstaan worden met geanonimiseerde gegevens.

Het is denkbaar, dat niet de aangewezen organisaties maar DUO al deze analyses, of sommige ervan, zou uitvoeren en dat de organisaties de uitkomsten ervan zouden kunnen gebruiken voor hun informatieproducten. Dat is de komende jaren geen volwaardig alternatief, omdat het takenpakket van DUO al zwaar is. In het traject Werk aan Uitvoering is de les getrokken dat we niet méér moeten beloven dan door uitvoeringsorganisaties kan worden waargemaakt. Nu al beloven dat DUO in de hele informatiebehoefte van de aangewezen organisaties kan voorzien in de vorm van aggregaten (geanonimiseerde gegevens), kan in de komende jaren niet worden waargemaakt.

Dat nu een wettelijke grondslag wordt gecreëerd op basis waarvan, voor de twee doelen genoemd in artikel 23, tot personen herleidbare gegevens geleverd mogen worden, betekent niet dat de vraag of kan worden volstaan met de verstrekking van geanonimiseerde gegevens niet meer aan de orde is. Dat komt naar voren in het zesde lid van artikel 23, dat bepaalt dat de verzoeker dient aan te tonen dat de in het verzoek vermelde gegevens noodzakelijk zijn voor het beoogde doel. Indien deze niet voldoende kan aantonen dat gepseudonimiseerde (indirect tot personen herleidbare) gegevens noodzakelijk zijn voor het specifieke doel dat de organisatie nastreeft, kan worden volstaan met de verstrekking van geanonimiseerde gegevens en zal de minister het verzoek om gepseudonimiseerde gegevens afwijzen. Zodra het in de toekomst zo zou zijn dat in sommige of alle informatiebehoeften van de sectororganisaties kan worden voorzien door DUO in de vorm van aggregaten (geanonimiseerde gegevens), zal ook dat een reden zijn om de betreffende tot personen herleidbare gegevens niet meer te leveren. Dan is er immers een volwaardig alternatief.

3.3.2. Gegevensverstrekking aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs

Op grond van artikel 18a van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 17a van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) is elke school aangesloten bij een regionaal dan wel landelijk samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn sinds 1 augustus 2014 verantwoordelijk voor een dekkend aanbod voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte in de regio.²⁹ De samenwerkingsverbanden hebben als taak:

- het vaststellen van een ondersteuningsplan;
- het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen;
- het beoordelen van de toelaatbaarheid van een leerling tot een speciale school voor basisonderwijs, een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs of een school voor praktijkonderwijs, dan wel of een leerling aangewezen is op leerwegondersteunend onderwijs, en
- het adviseren van scholen over de ondersteuningsbehoefte van een leerling.³⁰

De huidige WRO en het BRO moeten in een aantal opzichten worden gewijzigd om de gegevensverstrekking aan de samenwerkingsverbanden goed te regelen. In de eerste plaats ontbreekt in de WRO en het BRO een omschrijving van de doelen waarvoor de samenwerkingsverbanden gegevens mogen ontvangen (doelbinding). In de tweede plaats bevat de huidige WRO geen expliciete grondslag om bijzondere persoonsgegevens

²⁹ Er zijn op dit moment 76 samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en 76 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs.

³⁰ Zie artikel 18a, zesde lid, WPO en artikel 17a, zesde lid, WVO.

(gegevens over gezondheid) aan samenwerkingsverbanden te verstrekken. In de derde plaats volstaat de in artikel 30 BRO genoemde gegevensset niet om alle taken van de samenwerkingsverband goed te ondersteunen.

Met het wetsvoorstel (en een onderliggende wijziging van het BRO) wordt beoogd om de informatiepositie van de samenwerkingsverbanden te versterken zodat zij in staat worden gesteld hun wettelijke taken beter te kunnen uitvoeren. Deze wijziging is aangekondigd in een brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media aan de Tweede Kamer.³¹

Hierna wordt nader ingegaan op de hiervoor genoemde drie wijzigingen.

Doelbinding

De huidige artikel 24 WRO en artikel 30 BRO bieden grondslag voor het verstrekken van persoonsgebonden nummer en enkele basisgegevens van leerlingen aan samenwerkingsverbanden. In artikel 30 BRO zijn evenwel geen specifieke doelen (wettelijke taken) van de samenwerkingsverbanden benoemd waarvoor deze gegevensverstrekking plaatsvindt. Met dit wetsvoorstel worden deze doelen (wettelijke taken) alsnog toegevoegd aan de WRO: het verdelen van ondersteuningsmiddelen en – voorzieningen, het beoordelen van de toelaatbaarheid van leerlingen tot bepaalde typen onderwijs, en het adviseren van scholen over de ondersteuningsbehoefte van leerlingen. Ook het BRO zal hieraan worden aangepast.

Bijzondere persoonsgegevens - gegevens over gezondheid

In de WPO en WVO is geregeld dat samenwerkingsverbanden bevoegd zijn om gegevens over gezondheid te verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor de drie hiervoor genoemde wettelijke taken.³² Het huidige artikel 11 WRO bevat een limitatieve opsomming van organisaties aan wie gegevens over gezondheid worden verstrekt, en benoemt voor welke doelen dit geschiedt. Dit artikel voorziet (nog) niet in verstrekking van bijzondere persoonsgegevens aan de samenwerkingsverbanden.

Het kunnen beschikken over bepaalde gegevens over gezondheid uit het register onderwijsdeelnemers is voor de samenwerkingsverbanden wel noodzakelijk voor de uitvoering van de bovengenoemde taken.³³ Het gaat dan bijvoorbeeld om de duur van de toelaatbaarheidsverklaring en de bekostigingscategorie die geldt voor een leerling in het (voortgezet) speciaal onderwijs (deze categorie staat voor de mate van ondersteuning die de leerling nodig heeft en kent drie niveaus: hoog, midden of laag). Dit zijn gegevens waaruit kan worden afgeleid dat bepaalde leerlingen een ondersteuningsbehoefte hebben in het onderwijs en kunnen op grond hiervan als gegevens over gezondheid worden aangemerkt. Zonder genoemde gegevens kunnen de samenwerkingsverbanden hun taken met betrekking tot het afgeven van toelaatbaarheidsverklaringen en het verdelen van middelen niet naar behoren uitvoeren.

Met dit wetsvoorstel worden de samenwerkingsverbanden daarom toegevoegd aan artikel 11 WRO als organisaties die gerechtigd zijn om gegevens over gezondheid uit het register te ontvangen en worden de doelen aangeduid waarvoor deze gegevensverstrekking plaatsvindt.

Uitbreiding te verstrekken gegevens(set)

De gegevensset die samenwerkingsverbanden op grond van het BRO uit het register ontvangen bestaat uit het registratienummer van de onderwijsinstelling en het samenwerkingsverband, de datum van in- en uitschrijving van de leerling, de begin- en einddatum en het volgnummer van de toelaatbaarheidsverklaring, en de bekostigingscategorie. Gebleken is dat deze set gegevens niet geheel toereikend is voor

³¹ Kamerstukken II 2017/18, 31497, nr. 262.

³² Artikel 18a, dertiende lid, jo. zesde lid, WPO en artikel 17a, veertiende lid, jo. zesde lid, WVO.

³³ Artikel 18a, dertiende lid, jo. zesde lid, WPO en artikel 17a, veertiende lid, jo. zesde lid, WVO

de uitvoering van de wettelijke taken. Dit kan aan de hand van enkele voorbeelden worden geïllustreerd.

De groep leerlingen waarover samenwerkingsverbanden gegevens mogen ontvangen is op dit moment kleiner dan de groep waarover zij gegevens nodig hebben. De in het BRO geregelde gegevens hebben betrekking op leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring tot het (v)so, praktijkonderwijs of speciaal basisonderwijs. De samenwerkingsverbanden ondersteunen gevarieerde soorten (onderwijs)instellingen: zowel reguliere als speciale scholen. Er is daarmee de behoefte om over gegevens te beschikken over leerlingen met een toelaatbaarheidsverklaring, maar ook over andere leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (gedacht kan worden aan onder meer leerlingen in het regulier onderwijs voor wie een ontwikkelingsperspectief is vastgesteld). Dit mede met het oog op de verdeling van de ondersteuningsmiddelen over de scholen.

Door het samenwerkingsverband kan bijvoorbeeld worden bepaald dat bij de toekenning van middelen aan reguliere scholen voor voortgezet onderwijs mede wordt gekeken naar het aantal leerlingen dat instroomt vanuit het speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso). Hierbij kan worden bepaald dat de vo-scholen voor elke leerling die uit deze sectoren is ingestroomd, een extra bedrag toegekend krijgen. Via het Dashboard passend onderwijs krijgen samenwerkingsverbanden momenteel geaggregeerde informatie. Hierbij zijn kleine aantallen leerlingen (bij 1 tot en met 4) afgeschermd. De samenwerkingsverbanden beschikken niet over de exacte aantallen leerlingen die zijn ingestroomd vanuit het sbo, so of vso, maar slechts over het gegeven of het er minder dan vijf zijn. Als het om één leerling gaat en het samenwerkingsverband betaalt de betreffende school voor vier leerlingen, dan krijgt de school een te hoog bedrag. Met preciezere informatie over de aantallen leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, zijn de samenwerkingsverbanden beter in staat te begroten en daarmee de middelen doelmatig te verdelen. Een betere verdeling van middelen leidt eveneens tot een betere verantwoording.³⁴

Het voornemen is daarom om in het BRO de aan de samenwerkingsverbanden te verstrekken set gegevens opnieuw vast te stellen. Bij deze wijziging van het BRO zal de noodzaak van aanvullende gegevens nader worden onderbouwd.

3.3.3. Verstrekking aan pensioenuitvoerders

Dit wetsvoorstel regelt dat pensioenuitvoerders basisgegevens met het persoonsgebonden nummer uit het register verstrekt krijgen voor het uitkeren van een (half)wezenpensioen aan wezen of aan de ouder of verzorger van halfwezen.

In veel pensioenregelingen zijn afspraken gemaakt over het uitkeren van een wezenpensioen aan (half)wezen bij overlijden van één of beide ouders. Het wezenpensioen heeft de functie van een inkomensvervanging bij overlijden van de pensioendeelnemer, zodat een (half)wees bij de voorzetting van zijn school of opleiding minder nadelige (financiële)gevolgen van het overlijden van zijn ouder(s) zal ondervinden.

³⁴ In het kader van doelmatige sturing en integrale verantwoording zijn de samenwerkingsverbanden onder meer verplicht tot: het opstellen van een ondersteuningsplan (artikel 18a, zesde lid, WPO); het opstellen van een jaarverslag, met onder meer informatie over besteding van de middelen voor extra ondersteuning (artikel 171, eerste lid, WPO, artikel 103 WVO); het beschikken over geordende gegevens die voor de minister van OCW van belang zijn voor de berekening van de hoogte van de bekostiging, alsmede over een verklaring over de juistheid van de bekostigingsgegevens (artikel 172 WPO, artikel 103a WVO), en het beschikken over geordende gegevens ten behoeve van door de minister van OCW te voeren beleid met betrekking tot het onderwijs (artikel 173 WPO, artikel 103a1 WVO). De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op onder meer het al dan niet voldoen door samenwerkingsverbanden aan de wettelijke voorschriften met betrekking tot het ondersteuningsplan (artikel 15c, eerste lid, WOT).

Een kind heeft op grond van artikel 26 van de Algemene nabestaandenwet recht op een wezenpensioen als het door het overlijden van een verzekerde ouderloos is geworden, zolang het de leeftijd van 16 jaar nog niet heeft bereikt. Als een kind na zijn 16 jaar nog onderwijs volgt of studeert, heeft het gedurende deze tijd tot maximaal 21 jaar nog recht op een uitkering. Deze wezenuitkering wordt verstrekt door de SVB. Op basis van de pensioenregeling keren pensioenuitvoerders een (half)wezenpensioen uit aan een kind of aan zijn andere ouder of verzorger bij overlijden van één of beide ouders.

De SVB keert een wezenuitkering uit aan volle wezen. Pensioenuitvoerders daarentegen, keren op basis van hun pensioenregeling aan zowel halfwezen als volle wezen uit. De SVB keert jaarlijks aan ongeveer 500 kinderen uit. Daarnaast keren pensioenuitvoerders jaarlijks een (half)wezen pensioen aan ongeveer 7200 (half)wezen uit. De SVB ontvangt uit het register onderwijsdeelnemers reeds onderwijsgegevens die nodig zijn voor de toekenning van wezenuitkeringen als bedoeld in de Algemene nabestaandenwet. Deze gegevensverstrekking is geregeld in het BRO.³⁵ Dit wetsvoorstel ligt in het verlengde van deze regeling.

Pensioenuitvoerders ontvangen voor de uitvoering van hun taak om het (half)wezenpensioen uit te keren informatie van de gemeente uit de basisregistratie personen.³⁶ Daarnaast heeft een pensioenuitvoerder informatie nodig waaruit blijkt dat een (half)wees naar school gaat of een opleiding volgt. Deze informatie kan zonder tussenkomst van de onderwijsdeelnemer of zijn ouder of verzorger(s) rechtstreeks vanuit het register onderwijsdeelnemers worden verstrekt. Voor deze gegevensverstrekking is vanwege het gesloten verstrekkingregime van de WRO echter wel een wettelijke basis nodig.

Er zijn verschillende redenen om de gegevensverstrekking aan de pensioenuitvoerders in de wet te regelen. Allereerst kan er vanuit worden gegaan dat de onderwijsdeelnemer wegens het verlies van zijn ouder(s) (tijdelijk) een verminderd doenvermogen heeft. Zonder deze gegevensverstrekking moet een onderwijsdeelnemer jaarlijks zelf een bewijs van inschrijving bij een onderwijsinstelling aan de pensioenuitvoerder overleggen. Dat kan door middel van een jaarlijkse schoolverklaring of een formulier dat door de onderwijsinstelling moet worden ondertekend. De onderwijsdeelnemer is daardoor voor het volledig maken van zijn aanvraag voor zijn (half)wezenpensioen afhankelijk van de voortvarende medewerking van de onderwijsinstelling. Als door de onderwijsdeelnemer niet of niet tijdig een bewijs van inschrijving of uitschrijving wordt overgelegd, heeft dat gevolgen voor de wezenpensioenuitkering. De impact hiervan kan groot zijn als een onderwijsdeelnemer niet tijdig doorgeeft dat hij geen onderwijs of studie meer volgt en het wezenpensioen daardoor (deels) moet worden teruggevorderd. Het invullen van een formulier van de pensioenuitvoerder door de onderwijsinstelling heeft tevens impact op de privacy van de onderwijsdeelnemer. Bij het volgen van deze procedure is de onderwijsinstelling immers op de hoogte dat de (half)wees in aanmerking wil komen voor een wezenpensioen. Met de rechtstreekse verstrekking uit het register onderwijsdeelnemers aan een pensioenuitvoerder worden de administratieve lasten voor de onderwijsdeelnemer en de onderwijsinstelling weggenomen. Bovendien is een verstrekking uit het register onderwijsdeelnemers betrouwbaar waardoor een bijdrage wordt geleverd aan het tegengaan van fraude (met schoolverklaringen).

Gegevens die tussen DUO en de pensioenuitvoerders zullen worden uitgewisseld, worden uitgewerkt in de bijlage van de WRO, het BRO. Voor de uitkering van een (half)wezenpensioen is voor de pensioenuitvoerder van belang te weten of de onderwijsdeelnemer voltijd, deeltijd of duaal onderwijs volgt of een studie volgt. Bij het vaststellen van welke gegevens in het BRO worden vastgelegd, zal met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de onderwijsdeelnemer, dataminimalisatie worden toegepast. Dit houdt in dat sprake zal zijn van de minimale

³⁵ Artikel 35, eerste lid, BRO.

³⁶ Artikel 39 en bijlage 4 Besluit basisregistratie personen.

datavariant, inhoudende dat de informatie slechts ziet op de melding of de onderwijsdeelnemer is ingeschreven bij een onderwijsinstelling en welke inschrijvingsvorm de opleiding heeft (voltijd, deeltijd of dual). Er worden verder geen gegevens verstrekt over bijvoorbeeld bij welke onderwijsinstelling een opleiding wordt genoten, noch welke opleiding wordt gevolgd.

3.3.4. Verstrekking aan overheidsinstellingen in België

Het voorgestelde artikel 24b WRO biedt de grondslag om basisgegevens te verstrekken aan overheidsinstellingen in België die belast zijn met het toezicht op de naleving van de leerplichtwetgeving. Deze grondslag betreft de verstrekking van inschrijfgegevens die nodig zijn voor de handhaving van absoluut verzuim. Absoluut verzuim is het niet bij een school of instelling ingeschreven zijn van jongeren die vallen onder de Belgische leerplichtwetgeving.

a. Probleem en noodzaak gegevensverstrekking

In de grensregio's met België zitten Belgische leerlingen op scholen in Nederland en vice versa. Dit levert op dit moment voor beide landen problemen op met het registreren en controleren van verzuim.

De Nederlandse leerplichtambtenaren zijn slechts bevoegd hun taak uit te oefenen ten aanzien van de in Nederland woonachtige leerlingen.³⁷ Zij zijn niet bevoegd ten aanzien van de in België woonachtige (Nederlandse) leerlingen die in Nederland naar school gaan. Voor de Belgische toezichthouder (Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI), onderdeel van het Vlaamse Ministerie van Onderwijs) geldt ook dat deze slechts bevoegd is voor in België woonachtige leerlingen. Een leerling die in België woont, maar op een Nederlandse school staat ingeschreven (en deze ook bezoekt) voldoet weliswaar aan de Belgische leerplichtwet,³⁸ maar de Belgische toezichthouder heeft daar geen zicht op. Op dit moment krijgt het AGODI onvoldoende informatie over deze inschrijvingen en kan dus zijn wettelijke taken in het kader van de naleving van de Belgische leerplichtwet niet goed uitvoeren.

De huidige praktijk ten aanzien van het verstrekken van gegevens is niet sluitend en levert Nederlandse scholen, de toezichthouder en ouders veel administratieve lasten op. Momenteel moeten ouders van de in België woonachtige kinderen (jaarlijks) op eigen initiatief aantonen dat hun kind les volgt in het buitenland. Hiervoor moeten ouders de volgende stappen zetten. Ten eerste moeten ouders een inschrijfbewijs van de (in dit geval) Nederlandse school waar het kind staat ingeschreven aanvragen. Ten tweede moeten ouders een formulier invullen over leerplichtcontrole en die opsturen naar het onderdeel Leerplichtcontrole van het AGODI, waarbij tevens het inschrijfbewijs moet worden toegevoegd.³⁹ In de praktijk levert dit veel administratieve lasten op voor de betrokken Nederlandse scholen die jaarlijks inschrijfbewijzen aan ouders moeten verstrekken. Daarnaast blijkt dat ouders dit zelden op eigen initiatief doen, waardoor het AGODI de ouders moet aanschrijven dat zij niet aan de leerplicht (lijken) te voldoen. Hierdoor ontvangt het AGODI niet tijdig de gegevens die zij nodig heeft voor de uitvoering van haar wettelijke taak: het handhaven van de leerplicht en het terugdringen van absoluut verzuim. Om zijn taak goed te kunnen uitvoeren heeft het AGODI inschrijfgegevens van DUO nodig van de in België woonachtige leerlingen die bij een Nederlandse school staan ingeschreven. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om voor die gegevensverstrekking door DUO aan het AGODI een wettelijke grondslag te bieden.

Het voorgaande toont de noodzaak aan voor het Belgische AGODI om gegevens te verkrijgen voor zijn goede taakuitvoering. Hiermee is echter niet alleen een Belgisch

³⁷ Artikel 16, derde lid, Leerplichtwet 1969.

³⁸ Dit is vergelijkbaar met de vrijstelling die de in Nederland woonachtige leerling kan verkrijgen als hij is ingeschreven op een buitenlandse school (artikel 5, onderdeel c, Leerplichtwet 1969).

³⁹ <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/leerplicht-voor-vlaamse-kinderen-in-het-buitenland>

belang gediend, maar ook een Nederlands belang en meer in het algemeen het belang van kinderen die – ongeacht in welke grensregio ze wonen – recht hebben op (toegang tot het) onderwijs.⁴⁰ Het doel is om ervoor te zorgen dat België beter in staat wordt gesteld om de leerplicht te kunnen controleren en het verzuim op basis hiervan te kunnen terugdringen. Dit draagt bij aan de verwezenlijking van het recht op onderwijs, omdat ook over grenzen heen ervoor gezorgd moet worden dat leerlingen onderwijs krijgen.

Het Nederlandse belang bij het verstrekken van de gegevens aan België ligt in het volgende. Allereerst gaat het hier voor een deel om Nederlandse kinderen die net over de grens in België wonen.⁴¹ De Nederlandse staat heeft op grond van een aantal internationale verdragen de (positieve) verplichting om zijn onderdanen actief en effectief toegang tot het onderwijs te verlenen.⁴² Dit betekent ook (het mogelijk maken van) effectief toezicht op de naleving van de leerplichtwetgeving zodat Nederlandse kinderen daadwerkelijk onderwijs krijgen waar ze recht op hebben.

Daarnaast ligt het Nederlandse belang in het verminderen van administratieve lasten voor Nederlandse scholen. De gevolgen van dit voorstel zijn dat voortaan DUO aan AGODI de inschrijfgegevens van in België woonachtige leerlingen die in Nederland staan ingeschreven zal verstrekken uit het register onderwijsdeelnemers. De scholen hoeven dan niet meer de inschrijfbewijzen aan de ouders te verstrekken.

Tot slot speelt hier de wederkerigheid: Nederland heeft een belang bij het verkrijgen van gegevens over leerlingen die in Nederland wonen, maar in België naar school gaan.⁴³ De leerplichtambtenaren in Nederland zijn immers bevoegd en moeten de Leerplichtwet 1969 handhaven ten aanzien van kinderen die in Nederland wonen. Zij kunnen hun taken pas goed uitoefenen als zij voldoende en tijdige gegevens van de Belgische overheidsinstellingen krijgen over leerlingen die op een Belgische school staan ingeschreven. Met de Belgische autoriteiten is inmiddels verkend hoe overeenkomstige gegevensverstrekking aan Nederland kan worden geregeld.⁴⁴

b. Doel

Zoals hierboven ook vermeld, is het doel om over landsgrenzen heen ervoor te zorgen dat (Nederlandse) leerlingen die recht hebben op onderwijs en leerplichtig zijn volgens de Belgische en Nederlandse wetgeving onderwijs krijgen en dat absoluut verzuim wordt teruggedrongen. Door de benodigde gegevens uit het register onderwijsdeelnemers te verstrekken aan het AGODI krijgt deze een sluitend beeld van het absoluut verzuim van in België woonachtige leerlingen en is in staat tijdig actie te ondernemen op het terugdringen van het verzuim. In het kader van de wederkerigheid zullen ook de Nederlandse leerplichtambtenaren de noodzakelijke gegevens van België krijgen om het toezicht op de naleving van de LPW ten aanzien van de in Nederland wonende kinderen in de grensregio met België goed te kunnen uitvoeren.

⁴⁰ Zie artikel 2 Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 28 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, en artikel 13 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.

⁴¹ In 2019 ging het om in totaal 978 kinderen die in België woonden en in Nederland naar school gingen. Daarvan hadden 475 kinderen de Nederlandse nationaliteit (bron: DUO).

⁴² Zie o.a. artikel 2 Eerste Protocol EVRM waarin het recht op onderwijs is neergelegd en EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62 (*Belgische Taal*).

⁴³ Leerplichtige kinderen die naar een Belgische school gaan zijn op grond van artikel 5, onder c, LPW vrijgesteld, omdat zij als leerling aan een onderwijsinstelling in het buitenland staan ingeschreven. In het schooljaar 2018-2019 ging het om 8830 leerlingen die een dergelijke vrijstelling hadden. Bij deze opgave van cijfers is geen uitsplitsing gemaakt om welke landen in het buitenland het gaat waar de leerlingen staan ingeschreven, maar een gedeelte van dit aantal betreft leerlingen die in België bij een onderwijsinstelling staan ingeschreven. Deze cijfers zijn afkomstig van de Nederlandse gemeenten die jaarlijks voor 1 oktober cijfers aanleveren over de omvang en behandeling van het schoolverzuim in hun gemeente (op grond van artikel 25 LPW).

⁴⁴ Er is aan de Belgische kant geen wetswijziging nodig, maar het AGODI dient wel een protocol te maken. Dit protocol dient voor advies te worden voorgelegd aan de Vlaamse Toezichtscommissie voor de privacy. Bij een positief advies wordt het protocol aangenomen en ondertekend en kunnen vervolgens op basis van dat protocol gegevens aan Nederland worden verstrekt.

Daarnaast wordt beoogd om de administratieve lasten voor Nederlandse scholen, het AGODI en ouders te verminderen. Als de benodigde gegevens uit het register onderwijsdeelnemers rechtstreeks aan het AGODI worden verstrekt, is het niet meer nodig dat ouders inschrijfbewijzen opvragen, dan wel formulieren (inclusief inschrijfbewijzen) invullen. Nederlandse scholen hoeven de inschrijfbewijzen niet meer aan de ouders te verstrekken, aangezien de gegevens al in het register onderwijsdeelnemers zijn opgenomen en van daaruit aan het AGODI verstrekt zullen worden.⁴⁵ Het AGODI hoeft ouders niet meer aan te schrijven om hen te wijzen op de naleving van de leerplicht en hoeft de genoemde formulieren en inschrijfbewijzen niet langer te verwerken en te controleren.

c. Waarborgen

Met het oog op een rechtmatige en zorgvuldige gegevensverstrekking voorziet het wetsvoorstel in een aantal waarborgen. In lijn met de systematiek van de WRO worden de aanwijzing van de Belgische overheidsinstelling (AGODI) en de te verstrekken gegevens op het niveau van de amvb (het BRO) geregeld (en dus niet op een lager niveau). Dit vanwege de waarborgen waarmee de totstandkoming van een amvb is omkleed.⁴⁶ Daarnaast zullen de te verstrekken gegevens worden beperkt tot de basisgegevens (identificerende gegevens en de inschrijfgegevens) die enkel noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering van de betreffende overheidsinstelling. Tot slot is hier van belang dat het gaat om gegevensuitwisseling met een lidstaat van de EU waar de eisen en waarborgen van de AVG over de verwerking van persoonsgegevens van toepassing zijn. Bij de (verdere) verwerking van de verstrekte gegevens over leerlingen zijn de overheidsinstellingen in België gebonden aan de eisen van de AVG.

3.4. Overige verwerkingen

3.4.1 Verlenging bewaartermijn

Met het wetsvoorstel wordt artikel 30 WRO gewijzigd in verband met het volgende:

- Basisgegevens van onderwijsdeelnemers in het hoger onderwijs die voor vijftig jaar mogen worden gebruikt ten behoeve van de vaststelling van de bekostiging van onderwijsinstellingen voor hoger onderwijs, kunnen voortaan eveneens worden gebruikt voor het bepalen van de hoogte van het wettelijk collegegeld dat onderwijsdeelnemers verschuldigd zijn.
- Het persoonsgebonden nummer wordt voortaan voor vijftig jaar bewaard ten behoeve van de vaststelling van de bekostiging van onderwijsinstellingen voor hoger onderwijs, alsmede voor het bepalen van de hoogte van het wettelijk collegegeld dat onderwijsdeelnemer verschuldigd is.

Op grond van de WRO worden basisgegevens en het persoonsgebonden nummer tot vijf jaar na de laatste inschrijving van de onderwijsdeelnemer bewaard. Daarna worden de gegevens verwijderd. Voor een beperkt aantal gegevens geldt een langere bewaartermijn. Dit betreft enkele specifieke gegevens over onderwijsdeelnemers in het hoger onderwijs, die tot vijftig jaar na de laatste inschrijving worden bewaard. In artikel 30, tweede lid, WRO zijn deze gegevens benoemd. Deze langere bewaartermijn is opgenomen om de bekostiging van ho-instellingen correct te laten verlopen. Voor de bekostiging is namelijk relevant of de onderwijsdeelnemer in het verleden eerder een (bekostigde) ho-opleiding heeft gevolgd. Artikel 30, derde lid, WRO biedt de grondslag voor deze langere bewaartermijn voor het bekostigingsdoel. Aangezien het mogelijk is

⁴⁵ Op grond van artikel 12 WRO dient de Nederlandse school de inschrijfgegevens te verstrekken aan de minister van OCW (DUO). De minister neemt deze gegevens op in het register onderwijsdeelnemers (artikelen 13 en 14 WRO).

⁴⁶ De betrokkenheid van de ministerraad, advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de voorhangprocedure voor de Staten-Generaal.

een heel leven lang te leren en studeren en deze mogelijkheid ook wordt benut, worden enkele basisgegevens bewaard gedurende het bekostigingsproces.

Gebleken is dat het gedurende vijftig jaar bewaren van deze basisgegevens niet alleen nodig is voor een correct verloop van het bekostigingsproces, maar ook noodzakelijk is om de hoogte van het collegegeld dat de student verschuldigd is op een juiste manier vast te kunnen stellen. In de huidige collegegeldsystematiek wordt een onderscheid gemaakt naar wettelijk collegegeld en instellingscollegegeld.⁴⁷ Om in aanmerking te komen voor wettelijk collegegeld geldt als voorwaarde dat de betrokkene sinds 1 september 1991 niet eerder een bachelor-, master- of associate degree-grad heeft behaald.⁴⁸ Het wettelijk collegegeld kan vervolgens worden onderverdeeld in volledig, gedeeltelijk en verlaagd wettelijk collegegeld. Sinds 1 september 2018 geven artikel 7.45a, vijfde lid, van de WHW en artikel 2.4c van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 aan wanneer een student in aanmerking komt voor de betaling van verlaagd collegegeld.⁴⁹ Eén van die voorwaarden is dat de student “blijkens het register onderwijsdeelnemers sinds 1 september 1991 niet eerder ingeschreven is geweest voor een opleiding in het hoger onderwijs aan een instelling”.⁵⁰

De verantwoordelijkheid voor het bepalen van de hoogte van het collegegeld ligt primair bij de onderwijsinstellingen. Voor het bepalen van de juiste hoogte van het collegegeld heeft DUO een service ontwikkeld voor de onderwijsinstellingen op basis van informatie die DUO heeft over inschrijvingen in het bekostigd hoger onderwijs vanaf september 1991. Deze service is de indicatie “soort collegegeld” en draagt bij aan een juiste uitvoering van de aanmeldings- en inschrijvingsprocedures bij de ho-instellingen. In het kader van de vraag voor welk collegegeld een student in aanmerking komt, wordt gekeken naar de eerder behaalde graden en eerdere inschrijvingen. Om deze controle te kunnen uitoefenen volstaat een beperkt aantal gegevens uit het register onderwijsdeelnemers, maar dient DUO hier wel over een periode van vijftig jaar over te kunnen beschikken.

Het gedurende vijftig jaar bewaren van basisgegevens is dus niet alleen nodig is voor een correct verloop van het bekostigingsproces, maar ook noodzakelijk om de hoogte van het collegegeld dat de student verschuldigd is op een juiste manier vast te kunnen stellen. Daarin voorziet de doelomschrijving in (artikel 30, derde lid van) de WRO nu echter niet. De doelomschrijving koppelt de langere bewaartermijn van vijftig jaar thans alleen aan het bekostigingsproces. Deze doelomschrijving wordt daarom met dit wetsvoorstel uitgebreid naar het bepalen van het verschuldigde collegegeld.

Tot slot geldt dat de in de WRO benoemde basisgegevens waarvoor de langere bewaartermijn van vijftig jaar geldt, niet alle gegevens omvat die noodzakelijk zijn voor de bekostiging en de bepaling van het collegegeld. Om met voldoende zekerheid te kunnen bepalen of het bij een nieuwe inschrijving van een student al dan niet gaat om een student die eerder een ho-opleiding heeft gevolgd, is het nodig voldoende nauwkeurig vast te stellen om welke persoon het gaat. De in artikel 30, tweede lid, WRO opgenomen gegevens zijn hiervoor niet geheel toereikend. In combinatie met het persoonsgebonden nummer is het echter wel mogelijk de onderwijsdeelnemer in voldoende mate te identificeren. Daarom bepaalt dit wetsvoorstel dat de langere bewaartermijn ook geldt voor het persoonsgebonden nummer van ho-onderwijsdeelnemers. Daarmee wordt aangesloten bij de bewaartermijn van vijftig jaar die voor een beperkte set basisgegevens al geldt.

⁴⁷ Artikel 4.43 WHW.

⁴⁸ Artikel 7.45a WHW.

⁴⁹ Als hoofdregel geldt dat het verlaagde tarief voor de duur van één studiejaar (12 maanden) wordt toegekend. Voor de uitzonderingen zie Besluit van 11 juli 2018 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 houdende invoering van het verlaagd wettelijk collegegeld voor eerstejaars studenten in het hoger onderwijs en voor een tweede jaar voor studenten aan een lerarenopleiding, *Stb. 2018, 226*.

⁵⁰ Artikel 2.4c Uitvoeringsbesluit WHW 2008.

3.4.2. Legalisatie waardedocumenten en bewijzen van inschrijving

Bij de totstandkoming van de WRO zijn de wettelijke taken waarvoor aan de minister van OCW basis- en diplomagegevens mogen worden verstrekt, benoemd in de wet. In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), die voor de WRO de onderwijsregisters regelde, werd in meer algemene zin geregeld dat basis- en diplomagegevens uit BRON en het diplomaregister aan de minister en de inspectie konden worden verstrekt "voor de uitoefening van hun wettelijke taken".⁵¹ Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens en de Raad van State bij de WRO is gekozen voor een specifiekere aanduiding en zijn de wettelijke taken in de wet benoemd.⁵² Op deze manier is transparantie geboden ten aanzien van het gebruik van basis- en diplomagegevens.

Bij de totstandkoming van de WRO is echter per abuis nagelaten een ander (bestaand) gebruik van basis- en diplomagegevens door de minister in de wet op te nemen. Dit betreft het gebruik van gegevens in het kader van de legalisatie van documenten. Deze taak wordt daarom met dit wetsvoorstel alsnog benoemd in de WRO. De voorgestelde wijziging voorziet derhalve in herstel van een omissie die is ontstaan bij de totstandkoming van de WRO en dient te worden gezien als een wetstechnische verbetering. Ter toelichting hierop wordt het volgende opgemerkt.

Om in het buitenland bepaalde officiële documenten, zoals diploma's, te mogen gebruiken dienen deze te worden gelegaliseerd. Met het Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten, ook wel bekend als het Apostillevrdrag,⁵³ is de bevoegdheid tot legalisatie overgedragen aan de rechtbanken.⁵⁴ Voor landen die (nog) geen verdragspartij zijn, blijft het Consulaire dienstencentrum (CDC) van het ministerie van Buitenlandse Zaken bevoegd tot legalisatie.⁵⁵

Legalisatie gebeurt met een stempel (of sticker) van de rechtbank of het CDC op het officiële document. Het is de "formaliteit omtrent de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid waarin de ondertekenaar van het stuk heeft gehandeld en, in voorkomend geval, de identiteit van het zegel of de stempel op het stuk."⁵⁶ Daarmee is het document geldig in het buitenland. De juistheid van de inhoud van een (waarde)document dient echter eerst door DUO te worden vastgesteld. Hiervoor dient DUO gebruik te kunnen maken van de diplomagegevens die in het register onderwijsdeelnemers zijn opgenomen. Als DUO de authenticiteit van het diploma heeft vastgesteld, wordt op het waardedocument een sticker geplaatst met daarbij een handtekening van de betreffende medewerker van DUO. Daarna kan betrokkene het legalisatieproces bij de rechtbank of het CDC afronden. De rechtbank en het CDC verifiëren via de landelijke handtekeningendatabase de authenticiteit van de handtekening van DUO.

Naast de rechtbanken en het CDC heeft het ministerie van OCW (DUO) derhalve een rol in het legalisatieproces, namelijk om de juistheid van een (waarde)document te

⁵¹ Zie artikel 24e en artikel 24q, zesde lid, WOT.

⁵² Zie artikel 15, vijfde lid, en artikel 18, derde lid, WRO. Zie ook Kamerstukken II 2017/18, 34878, nr. 4.

⁵³ Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten, 's-Gravenhage 5 oktober 1961 (Trb. 1963, 28).

⁵⁴ Artikel 1 sub a Verdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie voor buitenlandse openbare akten, 's-Gravenhage 5 oktober 1961, Trb. 1963, 28. Zie ook artikel 1 Uitvoeringswet Verdrag tot afschaffing vereiste legalisatie buitenlandse openbare akten, Stb. 1965, 105.

⁵⁵ Alle EU-lidstaten zijn verdragsluitende partijen bij het Apostillevrdrag. Daarnaast is in 2016 Verordening 2016/1191 tot stand gekomen, waardoor bepaalde openbare documenten en gewaarmerkte afschriften vanaf februari 2019 niet meer hoeven te worden gelegaliseerd of geapostilleerd binnen de EU. Vooralsnog vallen de diploma's niet onder de reikwijdte van deze verordening. In februari 2021 dient de Europese Commissie een beoordelingsverslag in te dienen over de vraag of het passend is het toepassingsgebied van deze verordening uit te breiden naar diploma's, certificaten en andere titels (zie artikel 26, tweede lid, Verordening 2016/1191, PB 26 juli 2016, L200/1).

⁵⁶ Zie artikelen 2 en 5 Apostillevrdrag.

bevestigen,⁵⁷ voordat dit aan de rechtbank of het CDC wordt voorgelegd. Hiervoor dient DUO gebruik te kunnen maken van de diplomagegevens die zijn opgenomen in het register onderwijsdeelnemers.

Over de te legaliseren documenten kan het volgende worden opgemerkt. Voor het merendeel betreft het waardedocumenten (diploma's). Een klein percentage betreft bewijzen van inschrijving van het hoger onderwijs (HO), die eveneens van een stempel dienen te worden voorzien.⁵⁸ De authenticiteit van bewijzen van inschrijving wordt onderzocht aan de hand van in het register onderwijsdeelnemers opgenomen basisgegevens. In de praktijk worden de bewijzen van inschrijving gebruikt (c.q. vereist) in het kader van de militaire dienstplicht, buitenlandse studiefinanciering, dan wel een buitenlandse vergoeding voor een in Nederland gevolgde opleiding.

3.5. Verhouding tot andere regelgeving

Dit wetsvoorstel regelt een aantal nieuwe gegevensverstrekkingen uit het register onderwijsdeelnemers, waarop hiervoor nader is ingegaan. Opmerking verdient dat momenteel een amvb wordt voorbereid die eveneens tot doel heeft een aantal nieuwe gegevensverstrekkingen uit het register te regelen. Meer in het bijzonder gaat het hierbij om verstrekkingen aan bestuursorganen, zoals het College voor toetsen en examens (ten behoeve van de staatsexamens) en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (ten behoeve van de afgifte van vaarbevoegdheidsbewijzen). Bedoelde amvb is het "Besluit tot wijziging van het Besluit register onderwijsdeelnemers in verband met de uitbreiding van de gegevensverstrekking uit het register onderwijsdeelnemers ten behoeve van de uitvoering van wettelijke taken door bestuursorganen", dat van 1 juli tot en met 12 augustus 2020 in internetconsultatie is geweest. Deze amvb vindt zijn grondslag in artikel 24 van de WRO, dat het mogelijk maakt om bij amvb bestuursorganen aan te wijzen die voor verstrekking van gegevens uit het register in aanmerking komen. Voor deze verstrekkingen is het niet noodzakelijk de WRO zelf te wijzigen.

4. **Bescherming persoonsgegevens**

In deze paragraaf wordt eerst het juridisch kader geschetst voor de verwerking van persoonsgegevens. Dit wetsvoorstel is getoetst aan dit kader. Dit is voor een belangrijk deel reeds hiervoor in de verschillende onderdelen in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting gebeurd. Voor zover dat nog niet is gebeurd (zoals meer specifiek ten aanzien van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens) zal dat hierna in punt 4.1 aan de orde komen. Vervolgens zal in punt 4.2 worden ingegaan op de uitkomsten van de gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (DPIA's) die voor de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel zijn uitgevoerd.

4.1. Juridisch kader

Dit wetsvoorstel strekt tot uitbreiding van de verwerking van persoonsgegevens uit het register onderwijsdeelnemers. De verwerking van persoonsgegevens is een beperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit recht is verankerd in internationaal, Europees en nationaal recht: het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten (artikel 17), het Europees Verdrag voor de

⁵⁷ Zie de O. en W.-regeling legalisatie handtekeningen (Uitleg. 1991, 25), die berust op artikel 1, tweede lid, van de Wet van 26 juni 1991, houdende regels inzake de heffing van rechten voor de legalisatie van handtekeningen (Stb. 351). Voor meer informatie over de legalisatie van diploma's zie <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/apostille-legalisatie> en <https://duo.nl/particulier/nederlands-diploma-in-buitenland/index.jsp>.

⁵⁸ Het betreft naar schatting 15% van het totaal aantal documenten (ongeveer 13.500 op jaarbasis), waarvoor DUO wordt gevraagd om de juistheid te bevestigen.

Rechten van de Mens (artikel 8), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikelen 7 en 8) en Grondwet (artikel 10).

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is niet absoluut. De inperking van dit recht is toegestaan, mits voldaan is aan een aantal vereisten: de beperking is bij de wet voorzien, is noodzakelijk in een democratische samenleving en er is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Bij proportionaliteit wordt gekeken of de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Of anders gezegd: het doel van de verwerking van de persoonsgegevens dient in verhouding te staan met de inbreuk op de privacy. Bij het subsidiariteitsbeginsel wordt beoordeeld of er minder ingrijpende alternatieven voorhanden zijn om het beoogde doel te kunnen bereiken.

Naast de hierboven genoemde grondrechtelijke bepalingen bieden de AVG en de daarbij behorende Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) kaders voor de verwerking van persoonsgegevens. De belangrijkste beginselen voor de verwerking van persoonsgegevens zijn: doelbinding (persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt conform een vooraf welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel en mogen niet verder worden verwerkt voor onverenigbare doelen) en de beginselen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.⁵⁹ Het beginsel van noodzakelijkheid komt onder andere tot uiting in dataminimalisatie. Bij dataminimalisatie gaat het erom dat gegevens slechts worden verwerkt indien dit noodzakelijk is voor het beoogde doel. Hierbij wordt dus gekeken naar het doel van de verwerking, waarbij bepaald moet worden dat er niet te veel, maar ook niet te weinig gegevens wordt verwerkt, waardoor er ten onrechte een onvolledig beeld van de betrokkene kan ontstaan.⁶⁰

In paragraaf 3 van deze memorie van toelichting is per onderdeel van dit wetsvoorstel uitvoerig ingegaan op doelbinding en de noodzaak van de gegevensverwerking. Daarbij is uiteengezet waarom verwerking van persoonsgegevens uit het register noodzakelijk is voor de goede taakuitvoering van de betreffende overheidsinstantie of organisatie. Daaruit blijkt dat dit wetsvoorstel voldoet aan de hiervoor genoemde eisen die voortvloeien uit internationaal, Europees en nationaal recht en dat de beperking van het recht op de bescherming van het persoonlijke levenssfeer is gerechtvaardigd.

Ten overvloede, dit wetsvoorstel wijzigt niets in en doet geen afbreuk aan de rechten van betrokkenen, zoals het recht op inzage in en correctie van gegevens die over hem zijn opgenomen in het register onderwijsdeelnemers.⁶¹

Bijzondere persoonsgegevens – gegevens over gezondheid

In dit wetsvoorstel komt eveneens de verwerking van bijzondere persoonsgegevens aan bod, namelijk de verwerking van gegevens over gezondheid.⁶² Het gaat om de verstrekking van deze gegevens aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs ten behoeve van hun taakuitvoering⁶³ en aan instellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties ten behoeve van onderzoek en verantwoording.⁶⁴

⁵⁹ Artikel 5 AVG.

⁶⁰ Zie J. Nouwt, Commentaar op artikel 5 AVG, *Module Privacy & AVG*, oktober 2018 en Handleiding Algemene Verordening Gegevensbescherming (ministerie van JenV), p. 22.

⁶¹ Artikelen 15 en 16 AVG en artikelen 28, tweede lid, en 32 WRO.

⁶² Conform de AVG zijn gegevens over gezondheid: persoonsgegevens die verband houden met de fysieke of mentale gezondheid van een natuurlijke persoon, waaronder gegevens over verleende gezondheidsdiensten waarmee informatie over zijn gezondheidstoestand wordt gegeven (artikel 4, onderdeel 15 AVG).

⁶³ Het voorgestelde artikel 11, eerste lid, onderdeel g WRO.

⁶⁴ Het voorgestelde artikel 11, eerste lid, onderdeel h WRO.

Op grond van de AVG gelden zwaardere eisen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Als hoofdregel geldt dat verwerking van deze gegevens verboden is, tenzij voldaan is aan een van de uitzonderingsgronden die in de AVG worden genoemd.⁶⁵ De voor dit wetsvoorstel relevante uitzonderingsgronden zijn artikel 9, tweede lid, onderdelen g (zwaarwegend algemeen belang) en j (wetenschappelijk onderzoek en statistische doeleinden) van de AVG. Hierna worden de in dit wetsvoorstel voorgestelde verwerkingen van gegevens over gezondheid getoetst aan deze eisen.

Zoals in paragraaf 3.3.2. is uiteengezet, is het primaire doel van de samenwerkingsverbanden het realiseren van een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen. In dit kader zijn de samenwerkingsverbanden belast met het verdelen van zorgmiddelen, het verstrekken van toelaatbaarheidsverklaringen voor onder andere het (voortgezet) speciaal onderwijs en het adviseren over de ondersteuningsbehoefte van leerlingen. In paragraaf 3.3.2. is ook uiteengezet waarom samenwerkingsverbanden voor deze taken moeten kunnen beschikken over gegevens over gezondheid. De taakuitvoering door de samenwerkingsverbanden is voor de verwezenlijking van passend onderwijs voor de betrokken leerlingen van zeer groot belang. De verstrekking van gegevens over gezondheid is daarmee noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend algemeen belang als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdeel g AVG. Benadrukt wordt hier dat samenwerkingsverbanden reeds op grond van de WPO en WVO gegevens over gezondheid mogen verwerken om redenen van zwaarwegend algemeen belang.⁶⁶ Dit wetsvoorstel regelt de *verstrekking* van noodzakelijke gegevens over gezondheid uit het register onderwijsdeelnemers aan de samenwerkingsverbanden voor hun taakuitoefening.

Daarnaast is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om gegevens over gezondheid te verstrekken aan instellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties voor twee doelen: onderzoek en verantwoording. Hoewel slechts basisgegevens kunnen worden verstrekt aan deze organisaties zijn deze gegevens in bepaalde gevallen aan te merken als gegevens over gezondheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het gegeven of voor een leerling een ontwikkelingsperspectief is vastgesteld of het gegeven dat de leerling toelaatbaar is verklaard tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het verstrekken van deze gegevens kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn voor de twee hiervoor genoemde doelen.

Voor zover het gaat om het doel onderzoek in de zin van wetenschappelijk onderzoek en statistiek is de uitzonderingsgrond van artikel 9, tweede lid, onderdeel j, AVG van toepassing. Volgens deze bepaling moet zijn voldaan aan de eis van evenredigheid en moeten passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkene. Er is in casu aan beide eisen voldaan. Er zullen niet meer gegevens worden verstrekt dan noodzakelijk voor het onderzoek. In de meeste gevallen zal volstaan kunnen worden met gepseudonimiseerde gegevens. Daarnaast zijn er in het voorgestelde artikel 23 WRO procedurele waarborgen ingebouwd: er moet door de betreffende instelling of organisatie een verzoek worden ingediend waarin doelbinding en noodzaak voldoende zijn onderbouwd. De minister neemt daarover vervolgens een besluit.

Verder is de grondslag in dit wetsvoorstel in lijn met de uitzonderingsbepaling in de UAVG voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens voor wetenschappelijk onderzoek of statistiek:⁶⁷ de onderzoeken door de instellingen voor hoger onderwijs en de aangewezen organisaties dienen een algemeen belang (kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs), het vragen van uitdrukkelijke toestemming aan leerlingen en/of ouders kost een onevenredige inspanning (gelet op het aantal

⁶⁵ Artikel 9 AVG.

⁶⁶ Zie artikel 18a, dertiende lid, WPO jo. zesde lid, WPO en artikel 17a, veertiende lid, jo. zesde lid, WVO.

⁶⁷ Artikel 24 UAVG.

leerlingen), en er is voorzien in waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad (voor zover mogelijk zullen de gegevens alleen gepseudonimiseerd worden verstrekt, en er zijn procedurele waarborgen opgenomen zoals hiervoor genoemd). Voor de volledigheid wordt hier nog het volgende opgemerkt. De reden waarom niet volstaan kan worden met de algemene uitzondering in de UAVG is dat in de systematiek van de WRO de organisaties waaraan, en de doelen waarvoor, gegevens over gezondheid kunnen worden verstrekt uit het register, limitatief in (artikel 11 van) de WRO zelf worden geregeld.

Voor zover het gaat om het doel “ondersteuning van de instellingen en samenwerkingsverbanden bij hun verantwoording”, dan is de uitzonderingsgrond “zwaarwegend algemeen belang” (artikel 9, tweede lid, onderdeel g AVG) van toepassing. Het gaat hier 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.⁶⁸ Langs deze weg maken onderwijsinstellingen transparant welke resultaten zij behalen en welke keuzes zij maken, zodat zij daarover met hun directe omgeving in gesprek kunnen. Het gaat hier om de ondersteuning van onderwijsinstellingen bij hun verantwoording over kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Door de verstrekking van de gegevens aan sectorraden voor deze doelen wordt een zwaarwegend algemeen belang gediend. Ook hier is voldaan aan de eisen van evenredigheid en het treffen van passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de privacy. In de meeste gevallen zal volstaan kunnen worden met gepseudonimiseerde gegevens. Daarnaast zijn er in het voorgestelde artikel 23 WRO procedurele waarborgen ingebouwd: er moet door de betreffende instelling of organisatie een verzoek worden ingediend waarin doelbinding en noodzaak voldoende zijn onderbouwd. De minister neemt daarover vervolgens een besluit.

4.2. Uitkomsten gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA's)

Voor de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel is een DPIA uitgevoerd.⁶⁹ Met behulp van deze DPIA's is de rechtmatigheid van de gegevensverwerkingen van dit wetsvoorstel bekeken (rechtsgrond, doelbinding, noodzaak, rechten van betrokkene) en zijn op gestructureerde wijze de implicaties van de verwerkingen in kaart gebracht. Daarbij is aandacht besteed aan de risico's voor de betrokkene en zijn er maatregelen genoemd om die risico's te voorkomen of te verminderen.

De resultaten van deze DPIA's zijn in paragraaf 3 al aan bod gekomen als het gaat om de noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit (eventuele overwogen alternatieven) en doelbinding. Hierna zal per onderdeel van het wetsvoorstel worden ingegaan op de overige uitkomsten van de DPIA's, namelijk de te verwerken gegevensset (dataminimalisatie), privacyrisico's en de (beveiligings)maatregelen om die risico's te voorkomen of te verminderen.

4.2.1. *Aansluiting particuliere B3- en B4-scholen op het register*

⁶⁸ PO: [Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs 2014](#), [Actualisatie bestuursakkoord 2018](#), Dashboard bestuursakkoord PO 2019.

VO: [Sectorakkoord 2014-2017 'Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit.'](#)

[Actualisatie sectorakkoord VO](#), Dashboard Sectorakkoord VO 2019

MBO: [Bestuursakkoord MBO 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef](#)

HO: [Sectorakkoord hoger beroepsonderwijs 2018](#), [Sectorakkoord wetenschappelijk onderwijs](#) 2018

⁶⁹ Met uitzondering van de legalisatie van waardedocumenten en bewijzen van inschrijving. Dat is namelijk een bestaande verwerking van registergegevens waarvoor de WOT reeds een grondslag bevatte, maar die bij de totstandkoming van de WRO abusievelijk niet is benoemd in de WRO. Daarom is afgezien van een DPIA.

Uit de DPIA blijkt dat privacyrisico's beperkt zijn. Er worden niet meer gegevens verwerkt dan strikt noodzakelijk voor het doel. Het gaat hier om: identificerende gegevens, inschrijvingsgegevens en verzuimgegevens. Verwerking van gegevens die zijn gerelateerd aan bekostiging of reguliere examens is niet aan de orde. Daarnaast zal bij de aansluiting van de B3- en B4-scholen op het register gebruik worden gemaakt van de bestaande systemen die DUO gebruikt voor gegevensuitwisseling. Deze systemen hebben bewezen betrouwbaar te zijn en zij werken met actuele en adequate informatiebeveiliging- en privacystandaarden. Het beveiligingsbeleid van DUO is conform het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007 (VIR) en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO).⁷⁰ Dit alles draagt eraan bij dat de gegevensuitwisseling veilig is.

4.2.2. *Verstrekking aan instellingen hoger onderwijs en aangewezen organisaties*

De privacyrisico's worden beperkt geacht. Voor dit onderdeel is in het wetsvoorstel een extra procedurele waarborg ingebouwd ten behoeve van een transparante en zorgvuldige gegevensverwerking (verzoek betreffende organisatie en besluit van de minister). Er zal dataminimalisatie worden toegepast doordat de betrokken organisaties bij elk verzoek specifiek moeten onderbouwen waarom ze die specifieke gegevens nodig hebben voor dat specifieke doel. In sommige gevallen zal periodiek een nieuw verzoek moeten worden ingediend, en moet dit opnieuw worden onderbouwd en vervolgens getoetst door de minister. Er wordt telkens gekeken of niet volstaan kan worden met geanonimiseerde gegevens, en als dat niet mogelijk blijkt, of niet volstaan kan worden met gepseudonimiseerde gegevens. Dit betekent dat er niet meer gegevens worden verwerkt dan noodzakelijk om de onderzoeksactiviteiten en informatieproducten te kunnen ontwikkelen. Als het door technische ontwikkelingen mogelijk wordt om toch minder gegevens te gaan verstrekken, of niet meer gepseudonimiseerd, dan zal dit gebeuren.

Ook hier geldt dat gebruik zal worden gemaakt van de bestaande systemen van DUO die met actuele en adequate informatiebeveiliging- en privacystandaarden werken. De gegevens worden aan de instellingen en aangewezen organisaties geleverd via de beveiligde omgeving van DUO. De gegevens worden vastgelegd in de omgevingen van de instellingen en de aangewezen organisaties. Daarbij wordt aantoonbaar voldaan aan de internationale normen van informatiebeveiliging. Daarnaast kunnen in het besluit van de minister nadere (technische) voorschriften worden gegeven over de (wijze) van verwerking door de instellingen en aangewezen organisaties.

4.2.3. *Verstrekking aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs*

De gegevensset die samenwerkingsverbanden ontvangen wordt uitgebreid. Deze uitbreiding is echter noodzakelijk voor de taakuitoefening van samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden moeten zich voor de uitvoering van hun wettelijke taken een goed beeld kunnen vormen van de aard en omvang van de ondersteuningsbehoefte. Zowel op individueel niveau als op groepsniveau. Door de informatiepositie van samenwerkingsverbanden te versterken kunnen zij de ondersteuningsmiddelen goed verdelen, zodat deze middelen bij de juiste leerlingen terecht komen. Deze verwerking is in het belang van de betrokkenen, namelijk de leerlingen die ondersteuningsbehoefte hebben.

Door deze gegevensstroom te reguleren wordt het risico op misbruik of verlies van deze gegevens zo beperkt mogelijk gehouden. Zowel bij DUO als bij de samenwerkingsverbanden worden de gegevens binnen omgevingen met een hoog beveiligingsniveau verwerkt, waarvan de toegang beperkt is tot enkel geautoriseerde

⁷⁰ DUO kent een Centrale Security Officer die verantwoordelijk is voor het beveiligingsbeleid. Het beleid is geconcretiseerd in een Informatiebeveiligingsplan. Het management van DUO is betrokken bij het bewaken van de voortgang en het uitvoeren van de controlcyclus. Daarnaast heeft DUO een bedrijfscontinuïteitsplan opgesteld en op basis daarvan een procedure voor bedrijfscontinuïteitsmanagement ingericht.

medewerkers. DUO hanteert actuele en adequate informatiebeveiliging- en privacystandaarden (VIR en BIO). De samenwerkingsverbanden voldoen tevens aan de internationale normen van informatiebeveiliging.

Bovendien moet niet uit het oog verloren worden dat de professionals werkzaam bij de samenwerkingsverbanden ruime ervaring hebben en ervoor opgeleid zijn om adequaat en zorgvuldig om te gaan met deze gevoelige gegevens.

Een alternatief voor de regulering van deze gegevensstroom zou kunnen zijn dat de samenwerkingsverbanden deze gegevens laten opvragen bij verschillende scholen. Dit zou echter meer risico betekenen voor het verlies en/of misbruik van deze gegevens..

4.2.4. *Verstrekking aan pensioenuitvoerders*

Uit de DPIA komt naar voren dat de privacyrisico's klein worden geschat. De gegevensverwerking past bij het beoogde doel, namelijk het aantonen dat een (half)wees staat ingeschreven bij een onderwijsinstelling en de vorm van onderwijs (voltijd/deeltijd/duaal). Pensioenuitvoerders verstrekken op maandelijkse basis een bestand met BSN-nummers aan DUO. Op grond van de Pensioenwet en de Wet verplichte beroepspensioenregeling zijn pensioenuitvoerders bevoegd om het BSN te gebruiken bij de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de pensioenregeling. Pensioenuitvoerders beschikken reeds over het BSN. DUO vindt vervolgens in het bestand van de pensioenuitvoerder aan of er sprake is van een inschrijving bij een onderwijsinstelling (J/N) en zo ja, wat de vorm is van het genoten onderwijs (voltijd/deeltijd/duaal). Doordat de gegevensverstrekking gebaseerd is op een 'ja/nee- verstrekking ' wordt dataminimalisatie toegepast. De vorm van het genoten onderwijs is van belang omdat in sommige pensioenregelingen als voorwaarde is opgenomen dat een wees voor een bepaald deel dient te studeren om in aanmerking te komen voor wezenpensioen.

De gegevensverstrekking vindt plaats achter een beveiligd portaal dat voor een beperkt aantal functionarissen van een pensioenuitvoerder en alleen met behulp van een door DUO verstrekte token toegankelijk is. De systemen van DUO hebben bewezen betrouwbaar te zijn en zij werken met actuele en adequate informatiebeveiliging- en privacystandaarden. Ook de pensioenuitvoerders passen een passend beveiligingsniveau toe.⁷¹

4.2.5. *Verstrekking aan overheidsinstellingen in België*

Het voorstel voldoet aan vereisten van doelbinding en dataminimalisatie. Er worden niet meer gegevens verwerkt dan strikt noodzakelijk, namelijk alleen de basisgegevens (identificerende gegevens en inschrijfgegevens) van de leerling die voor het AGODI nodig zijn om te kunnen controleren welke leerlingen staan ingeschreven op een school. De gegevens worden beveiligd aan het AGODI verstrekt via het 'Mijn DUO' portaal. De systemen van DUO hebben bewezen betrouwbaar te zijn en zij werken met actuele en adequate informatiebeveiliging- en privacystandaarden. Dit alles draagt eraan bij dat de gegevensuitwisseling veilig en dat de privacyrisico's worden verlaagd.

4.2.6. *Verlenging bewaartermijn*

Dit onderdeel van het wetsvoorstel voorziet in dataminimalisatie aangezien slechts een beperkte, in artikel 30, tweede lid, WRO beschreven set gegevens wordt gebruikt en

⁷¹ Ieder pensioenfonds dient op grond van de Pensioenwet dan wel de wet verplichte beroepspensioenregeling een beheerste en integere bedrijfsvoering te hanteren.

Onder beheerste bedrijfsvoering wordt verstaan het gehele traject van plannen, besturen, monitoren en bijsturen van doelstellingen en processen.

Pensioenfondsen dienen over een beleid te beschikken ten aanzien van de risicobeheersing. Het pensioenfonds zal daartoe risicoanalyses moeten uitvoeren en zijn beleid dienen uit te werken in organisatorische en administratieve procedures en maatregelen. Een van deze risico's die in kaart wordt gebracht zijn privacy risico's.

Het pensioenfonds zal ook moeten toezien op de naleving van deze procedures en maatregelen en voorzien in een systematische meting, bewaking, documentatie en rapportering van de gelopen risico's.

gedurende vijftig jaar wordt bewaard voor het doel van het bepalen van de juiste hoogte van het collegegeld. Deze gegevens en het persoonsgebonden nummer worden in de beveiligde omgeving bij DUO bewaard. DUO hanteert actuele en adequate informatiebeveiliging- en privacystandaarden.

5. Regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft regeldrukeffecten voor bedrijven en burgers. Deze bestaan uit kennisnamekosten, inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten. In de navolgende paragrafen worden deze effecten per maatregel toegelicht.

5.1. Aansluiting particuliere B3- en B4-scholen op het register

De aansluiting van de particuliere B3- en B4-scholen brengt incidenteel administratieve lasten met zich mee. Op alle B3- en B4-scholen samen zijn in totaal ongeveer 10.000 leerlingen ingeschreven. De verplichte aansluiting op het register vraagt van de scholen om voor ieder van deze leerlingen het persoonsgebonden nummer, geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteland, geslacht, het soort onderwijs dat ze volgen en eventuele verzuimgegevens te melden. Deze informatie is bij de scholen in de praktijk reeds bekend. Ze hoeven dus geen gegevens op te vragen, maar moeten deze enkel invoeren. Ingeschat wordt dat dit per leerling ongeveer een kwartier kost. Omgerekend betekent dit een incidentele administratieve last van 2500 uur in totaal (0,25 x 10.000). Uitgaande van een uurtarief van € 39 is er sprake van een éénmalige toename van de administratieve lasten van € 97.500.

Daar staat echter een structurele vermindering van de administratieve last tegenover. Allereerst kost een centrale verzuimmelding scholen minder tijd, omdat alle meldingen voortaan aan DUO worden gedaan, waarbij een uniforme werkwijze wordt gehanteerd. Op dit moment moeten de betreffende scholen meldingen nog doorgeven aan verschillende gemeenten (afhankelijk van de woonplaats van de leerling), die ieder een eigen systematiek hanteren.

In het schooljaar 2016/2017 werd 66.725 keer relatief verzuim gemeld.⁷² In 2017 waren er ongeveer 2.512.000 leerlingen ingeschreven in het bekostigd funderend onderwijs.⁷³ Naar boven afgerond betekent dat dat er één maal verzuim werd gemeld per 38 leerlingen. Uitgaande van die verhouding, wordt ingeschat dat er jaarlijks zo'n 263 keer relatief verzuim gemeld wordt voor de 10.000 leerlingen die ingeschreven zijn op B3- en B4-scholen. Ingeschat wordt dat voor iedere melding een kwartier minder tijd nodig is. Dat leidt tot een structurele reductie van € 2.500.

Daarnaast zal het decentraal melden van in- en uitschrijvingen bij de gemeenten worden vervangen door een centrale, uniforme meldingsprocedure. Ingeschat wordt dat de tijds winst per melding ongeveer 10 minuten bedraagt. Uitgaande van jaarlijks 2.700 in- en uitschrijvingen leidt dit tot een structurele reductie van € 17.500.

Tot slot zijn er op dit moment nog geen harde cijfers bekend over het aantal leerlingen dat is ingeschreven op deze scholen. Dat verandert zodra zij zijn aangesloten op het register, wat betekent dat de inspectie deze gegevens niet langer hoeft op te vragen. Ingeschat wordt dat het wegvallen van deze enquête per school ongeveer een half uur tijd scheelt. Afgerond zijn er in totaal zo'n 100 B3 en B4-scholen. Dat leidt tot een reductie van € 1.950.

⁷² <https://www.nji.nl/nl/Databank/Cijfers-over-Jeugd-en-Opvoeding/Cijfers-per-onderwerp-Schoolverzuim>

⁷³ <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/po/leerlingen-po/aantallen-ontwikkeling-aantal-leerlingen>, <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/vo/leerlingen-vo/aantallen-leerlingen-in-het-vo>

5.2. Verstrekking aan instellingen hoger onderwijs en aangewezen organisaties

Deze wetswijziging maakt hergebruik van bij DUO aanwezige gegevens voor onderzoeks- en verantwoordingsdoeleinden mogelijk. De uitbreiding van de grondslag voor verstrekking van basisgegevens uit het register onderwijsdeelnemers aan onderwijsinstellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de onderwijsinstellingen. De onderwijsinstellingen blijven dezelfde gegevens leveren aan de minister ten behoeve van de opname in het register onderwijsdeelnemers.

5.3. Verstrekking aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs

De uitbreiding van de grondslag voor verstrekking van basisgegevens uit het register onderwijsdeelnemers aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van scholen of samenwerkingsverbanden. De scholen blijven dezelfde gegevens leveren aan de minister ten behoeve van opname daarvan in het register onderwijsdeelnemers. Deze wetswijziging maakt het mogelijk om in het BRO de set van gegevens die vanuit het register onderwijsdeelnemers worden verstrekt aan de samenwerkingsverbanden passend onderwijs uit te breiden, zodat de samenwerkingsverbanden beter in staat worden gesteld om hun wettelijke taken uit te voeren. Op eventuele effecten op regeldruk zal bij de wijziging van het BRO worden ingegaan.

5.4. Verstrekking aan pensioenuitvoerders

a. Gevolgen voor bedrijven

Een wettelijke grondslag voor de gegevensverstrekking tussen DUO en pensioenuitvoerders (of pensioenuitvoeringsorganisaties) leidt tot een substantiële vermindering van de regeldrukkosten voor onderwijsinstellingen en pensioenuitvoerders.

Pensioenuitvoerders

In de huidige situatie verzoekt een pensioenuitvoerder jaarlijks de (half)wees om een onderwijsverklaring aan te leveren. Als een reactie van een (half)wees uitblijft stuurt de pensioenuitvoerder een herinnering. Na het ontvangen van een onderwijsverklaring of de melding dat de (half)wees geen onderwijs meer volgt verwerkt de pensioenuitvoerder de mutatie in de administratie. De inschatting is dat jaarlijks ongeveer 7.200 (half)wezen een wezenpensioen uitgekeerd krijgen, waarvoor een controle dient te worden uitgevoerd. Naar inschatting duurt het totale proces bij een individuele aanvraag 45 minuten per (half)wees. Daarmee neemt dit proces naar inschatting in totaal 5.400 uur in beslag.⁷⁴

Met een gegevensuitwisseling komt het verzoek aan de deelnemer te vervallen en kan het verwerken van de mutaties voor alle (half)wezen binnen één pensioenuitvoerder tegelijkertijd worden verwerkt. Met de mogelijkheid van gegevensuitwisseling worden de administratieve lasten van pensioenuitvoerders verminderd. Het proces waarbij voor alle wezen in een pensioenfonds tegelijk gegevensuitwisseling plaatsvindt kost immers minder tijd dan wanneer per individu een uitvraag wordt gedaan bij de deelnemer. Door gegevensuitwisseling duurt dit voor alle (half)wezen tegelijk maximaal een dagdeel per pensioenuitvoerder per maand. Uiteraard is dit ook afhankelijk van de mate van automatisering. De aanname is dat 10 pensioenuitvoeringsorganisaties hiervoor kiezen. Dit nieuwe proces zal naar inschatting in totaal nog slechts een tijdsbeslag hebben van circa 400 uur, in plaats van 5.400 uur.⁷⁵ Dat betekent een totale afname van circa 5.000

⁷⁴ 7.200 (half) wezen x 45 minuten = 5.400 uur.

⁷⁵ 10 uitvoeringsorganisaties x 3,5 uur (aanname o.b.v. inschatting dat het max een dagdeel duurt) x 12 maanden = 420 uur (afgerond 400).

uur per jaar, wat overeenkomt met een vermindering van de regeldruk van circa € 195.000 miljoen.⁷⁶

Onderwijsinstellingen

In de huidige situatie ontvangt een onderwijsinstelling het verzoek van de (half)wees om een onderwijsverklaring op te stellen, te ondertekenen en uit te geven. Deze kosten vervallen met de gegevensuitwisseling tussen DUO en pensioenuitvoerders, waardoor de regeldrukkosten van onderwijsinstellingen in totaal naar schatting met € 93.600 dalen.⁷⁷

b. Gevolgen voor burgers

In de huidige situatie ontvangt een (half)wees het verzoek vanuit de pensioenuitvoerder om een onderwijsverklaring aan te leveren. Een (half)wees dient deze onderwijsverklaring vervolgens op te vragen bij de onderwijsinstelling en op te sturen naar de pensioenuitvoerder. Daarnaast dient een (half)wees melding te maken bij de pensioenuitvoerder als hij stopt met het volgen van onderwijs. Deze activiteiten vervallen met de gegevensverstrekking tussen DUO en pensioenuitvoerders, waardoor de administratieve lasten bij de burgers in totaal met circa € 36.000 dalen.⁷⁸

5.5. Verstrekking aan overheidsinstellingen in België

Er zijn in totaal ongeveer 1000 leerlingen die in België wonen en in Nederland naar school gaan en die ingeschreven staan in de registers van DUO. Om te kunnen controleren of een Belgische leerling staat ingeschreven bij een Nederlandse school, worden een aantal gewone persoonsgegevens per leerplichtige gedeeld met AGODI, zoals de voornaam, familienaam, geboortedatum, adres van de leerplichtige, school waar de leerling onderwijs volgt en het schooljaar waar de inschrijving betrekking op heeft. Deze informatie is bij DUO bekend en staat opgenomen in het register onderwijsdeelnemers. Met deze toekomstige gegevensuitwisseling komt het verzoek van AGODI aan de ouders om een inschrijvingsbewijs op te sturen, te vervallen en hoeven scholen deze bewijzen niet meer aan de ouders te verstrekken. Ouders hoeven deze inschrijvingsbewijzen vervolgens niet aan AGODI te verstrekken. Met deze mogelijkheid van gegevensuitwisseling worden de administratieve lasten van zowel ouders als scholen verminderd.

a. Onderwijsinstellingen

In de huidige situatie ontvangt een school het verzoek van de ouders om een inschrijvingsbewijs op te stellen, te ondertekenen en uit te geven. Deze activiteiten vervallen met de gegevensuitwisseling tussen DUO en het AGODI, waardoor de administratieve lasten van onderwijsinstellingen in totaal met € 13.000 zullen dalen.⁷⁹

⁷⁶ Er is sprake van een vermindering van de regeldruk van in totaal 5.000 uur per jaar. Het gaat om handelingen die worden uitgevoerd door administratief personeel. Op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten, wordt dan een uurtarief gehanteerd van € 39. $5000 \text{ uur} \times € 39 = € 195.000$.

⁷⁷ Het gaat in totaal om 7.200 (half)wezen. De aanname is dat het verstrekken van onderwijsverklaring circa 20 minuten kost. Dat levert daarmee een totale tijdsparing op van 2.400 uur per jaar (7.200×20 minuten). Bij het berekenen van regeldrukkosten voor onderwijsinstellingen wordt op basis van CBS-statistieken een bedrag van € 39 gekozen als standaard omrekenfactor (Handboek Meting Regeldrukkosten). Daarmee bedraagt de besparing € 93.600 per jaar ($2.400 \times € 39$).

⁷⁸ Het gaat in totaal om 7.200 (half)wezen. De aanname is dat de jaarlijkse aanvraag voor een onderwijsverklaring circa 20 minuten kost. Dat levert daarmee een totale tijdsparing op van 2.400 uur per jaar (7.200×20 minuten). Bij het berekenen van regeldrukkosten voor burgers wordt op basis van CBS-statistieken een bedrag van € 15 gekozen als standaard omrekenfactor (Handboek Meting Regeldrukkosten). Daarmee bedraagt de besparing € 36.000 per jaar ($2.400 \times € 15$).

⁷⁹ Het gaat in totaal om 1000 leerlingen die in België wonen en in Nederland naar school gaan (gebaseerd op het aantal leerlingen in 2019). De aanname is dat de jaarlijkse aanvraag voor een inschrijvingsbewijs circa 20 minuten kost voor scholen om aan burgers te leveren. Dat levert daarmee een totale tijdsparing op van 334 uur (1000×20 minuten). Het gaat om handelingen die worden uitgevoerd door administratief personeel. Op basis van het Handboek Meting

b. **Burgers**

In de huidige situatie ontvangt een ouder het verzoek vanuit AGODI om een inschrijvingsbewijs aan te leveren. Een ouders dient deze onderwijsverklaring vervolgens op te vragen bij de school en op te sturen naar AGODI. Deze activiteiten vervallen met de gegevenslevering tussen DUO en het AGODI, waardoor de administratieve lasten van burgers in totaal met € 5000 zullen dalen.⁸⁰

5.6. Verlenging bewaartermijn

De verlenging van de bewaartermijn heeft geen regeldrukgevolgen voor onderwijsinstellingen en studenten. De inschrijvingsgegevens waar het om gaat worden reeds door onderwijsinstellingen aan OCW (DUO) geleverd. De wijziging bestaat eruit dat deze gegevens langer worden bewaard bij DUO. Voor studenten verandert er evenmin iets. Het proces rond aanmelding en betaling van collegegeld blijft voor hen hetzelfde.

5.7. Legalisatie waardedocumenten en bewijzen van inschrijving

Dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk van burgers. Het gaat immers om een wetstechnische wijziging die er toe strekt om een bestaand gebruik van het register onderwijsdeelnemers (te weten: het verifiëren van de authenticiteit van waardedocumenten en bewijzen van inschrijving) van een wettelijke basis te voorzien.

6. Uitvoering

PM

7. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

8. Caribisch Nederland

Bij de inwerkingtreding van de WRO op 1 juli 2020 is er voor gekozen om de inwerkingtreding voor Caribisch Nederland (CN) uit te stellen, omdat de scholen op de BES nog niet op basisregister onderwijs (BRON) waren aangesloten.⁸¹ Bij toekomstige inwerkingtreding van de WRO voor Caribisch Nederland worden de bekostigde BES-scholen aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. Dit wetsvoorstel regelt ook voor Caribisch Nederland de aansluiting van de (niet-bekostigde) B3- en B4-scholen op het register onderwijsdeelnemers. Er loopt vanaf medio 2020 een pilot naar de aansluiting van bekostigde scholen en B3- en B4-scholen op het register. In geval van positieve uitkomsten worden deze BES-scholen op het register onderwijsdeelnemers aangesloten en zal de inwerkingtreding van de WRO en van dit wetsvoorstel ook voor Caribisch Nederland worden geregeld.

Regeldrukkosten, wordt dan een uurtarief gehanteerd van € 39. Daarmee bedraagt de besparing iets meer dan € 13.000 per jaar (334 x € 39).

⁸⁰ Het gaat in totaal om 1000 leerlingen die in België wonen en in Nederland naar school gaan (gebaseerd op het aantal leerlingen in 2019). De aanname is dat de jaarlijkse aanvraag voor een inschrijvingsbewijs circa 20 minuten kost voor burgers om bij scholen aan te vragen. Dat levert daarmee een totale tijdswinst op van 334 (1000 x 20 minuten). Bij het berekenen van regeldrukkosten voor burgers wordt op basis van CBS-statistieken een bedrag van € 15 gekozen als standaard omrekenfactor (Handboek Meting Regeldrukkosten). Daarmee bedraagt de besparing € 5.010 per jaar (PM x € 15).

⁸¹ Besluit van 5 juni 2020, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers en het Besluit register onderwijsdeelnemers, Stb. 2020, 166. De WRO en het BRO zijn van toepassing op het Caribisch Nederland alleen voor zover het betreft basisgegevens en niet voor verzuimgegevens, vrijstellingsgegevens en diplomagegevens.

9. Advies en openbare internetconsultatie PM

10. Inwerkingtreding

De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2023. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal ook de wijziging van het BRO die invulling geeft aan dit wetsvoorstel in werking treden. Artikel VIII van dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding, waarbij tevens kan worden gedifferentieerd tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel wordt aan de begripsbepaling van “bestuur” in artikel 1 WRO het bevoegd gezag van de particuliere B3- en B4-scholen toegevoegd. Hierdoor valt het bevoegd gezag van deze scholen voortaan onder de verplichting in artikel 12 WRO om gegevens aan de minister te leveren. De minister neemt deze gegevens vervolgens op in het register onderwijsdeelnemers. Het gaat om de verstrekking van basisgegevens en verzuimgegevens. Op die manier worden deze scholen net als alle andere scholen in Nederland die onder de Leerplichtwet 1969 vallen aangesloten op het register.

Daarnaast wordt in dit onderdeel een definitie gegeven van “samenwerkingsverband”.

Artikel I, onderdeel B (artikel 11 WRO)

Eerste lid, onderdeel g

Artikel 11, eerste lid, WRO bepaalt aan wie persoonsgegevens over gezondheid, die deel uitmaken van de basisgegevens, verstrekt mogen worden. Het voorgestelde onderdeel g heeft betrekking op de verstrekking aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Hierop is ingegaan in paragraaf 3.3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Bij de totstandkoming van de WRO is er op gewezen dat de wet voorziet in passende waarborgen voor de verstrekking van bijzondere gegevens, door onder meer het gesloten verstrekkingssysteem en de maatregelen omtrent de beveiligingsniveaus en autorisatie. Dit onderdeel regelt de grondslag voor het verstrekken van bijzondere gegevens (gegevens over gezondheid) aan de samenwerkingsverbanden en definieert expliciet de doelbinding. Hierbij wordt aangesloten op artikel 18a WPO en artikel 17a WVO, waarin de wettelijke taken van de samenwerkingsverbanden zijn neergelegd.

Bij de opsomming van de wettelijke taken is ervoor gekozen om in dit wetsvoorstel expliciet de drie wettelijke taken van de samenwerkingsverbanden te benoemen waarvoor ze gegevens over gezondheid nodig hebben:

- i) het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen en ondersteuningsvoorzieningen aan de scholen (artikel 18a, zesde lid, onderdeel b, WPO en artikel 17a, zesde lid, onderdeel b, WVO);
- ii) het beoordelen van de toelaatbaarheid tot speciaal school voor basisonderwijs, speciaal onderwijs, of praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs, dan wel aangewezen op het leerwegondersteunend onderwijs (artikel 18a, zesde lid, onderdeel c, WPO, en artikel 17a, zesde lid, onderdeel c, WVO) en
- iii) de adviserende taak over de ondersteuningsbehoefte van een leerling (artikel 18a, zesde lid, onderdeel d, WPO en artikel 17a, zesde lid, onderdeel d, WVO).

Eerste lid, onderdeel h

Het voorgestelde artikel 11, onderdeel h, hangt samen met de voorgestelde wijzigingen in artikel 23 van de WRO en ziet op de verstrekking van gegevens over gezondheid aan instellingen en aangewezen organisaties. Hierop wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel E.

Artikel I, onderdeel C (artikel 15 WRO)

Het huidige artikel 15 WRO bevat abusievelijk geen vierde lid. Onderdeel C brengt twee wetstechnische wijzigingen met zich mee. Ten eerste, de vernummering van de huidige leden 5 en 6 tot respectievelijk lid 4 en 5. Ten tweede, in het nieuwe vierde lid (het oude vijfde lid) wordt een nieuw onderdeel toegevoegd, onderdeel h, dat de grondslag biedt om basisgegevens te gebruiken ten behoeve van de legalisatie van documenten (zie paragraaf 3.4.2).

Artikel I, onderdeel D (artikel 18 WRO)

Artikel 18, derde lid, WRO is reeds eerder gewijzigd met de Verzamelwet OCW 2020 (Wet van 12 februari 2020 tot wijziging van de verschillende wetten op met name het terrein van onderwijs, cultuur en media in verband met voornamelijk wetstechnische en redactionele verbeteringen (Stb. 2020, 76)). In artikel XXVIII van de Verzamelwet OCW 2020 is geregeld dat diplomagegevens tevens kunnen worden gebruikt voor het beheer van het lerarenregister. In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van artikel 18, derde lid, WRO zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van deze bepaling van de Verzamelwet OCW 2020.

Artikel I, onderdeel E (artikel 23 WRO)

In het algemeen deel van de toelichting is uitvoerig ingegaan op de voorgestelde uitbreiding van artikel 23 WRO. Hier wordt opgemerkt dat het nieuwe artikel 23 WRO ziet op gegevensverstrekkingen ten behoeve van onderzoeken die plaatsvinden op initiatief van de betrokken instelling of aangewezen organisatie. De instelling of aangewezen organisatie treedt hierbij op als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG. Het artikel heeft geen betrekking op gegevensverstrekkingen voor onderzoeken die plaatsvinden in opdracht van het ministerie van OCW. Die gegevensverstrekkingen vallen onder een andere grondslag. Artikel 15, eerste lid, WRO bepaalt dat basisgegevens worden verstrekt aan de minister van OCW voor zover dat noodzakelijk is voor de beleidsvoorbereiding. In het kader van de beleidsvoorbereiding laat het ministerie regelmatig onderzoeken uitvoeren door onderzoeksinstellingen en –bureaus en stelt daarvoor gegevens uit het register beschikbaar. In dat geval is de minister van OCW de verwerkingsverantwoordelijke en treden bedoelde onderzoeksinstellingen en -bureaus op als verwerker.

Het eerste lid bepaalt dat ‘basisgegevens’ verstrekt kunnen worden. Basisgegevens omvatten in ieder geval identificerende gegevens (zoals naam, adres, geboortedatum) en gegevens over in- en uitschrijving van de onderwijsdeelnemer bij de betreffende onderwijsinstelling.⁸² De basisgegevens kunnen ook één categorie van bijzondere persoonsgegevens in de zin van de AVG betreffen, namelijk gegevens over gezondheid. De verwerking van deze bijzondere persoonsgegevens kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn voor de twee doelen in het nieuwe artikel 23 WRO. Het begrip “gegevens over gezondheid” moet ruim worden opgevat en omvat alle gegevens die de geestelijke of lichamelijke gezondheid van een persoon betreffen. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld het gegeven dat een leerling toelaatbaar is verklaard tot speciaal of voortgezet speciaal onderwijs kan worden beschouwd als een gegeven over gezondheid. Dit soort gegevens maken onderdeel uit van de basisgegevens in het register onderwijsdeelnemers en verstrekking daarvan kan onder omstandigheden noodzakelijk zijn voor de doelen genoemd in het eerste en tweede lid van artikel 23 WRO. Te denken valt aan onderzoek op het gebied van passend onderwijs of ondersteuning van samenwerkingsverbanden passend onderwijs bij de verantwoording. Daarom wordt in

⁸² Artikel 10, eerste lid, WRO.

onderdeel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel voorgesteld om in artikel 11 WRO een grondslag op te nemen voor de verstrekking van gegevens over gezondheid aan instellingen voor hoger onderwijs en aangewezen organisaties. In paragraaf 4.1 is dit onderdeel van het wetsvoorstel getoetst aan de vereisten van de AVG voor de verwerking van gegevens over gezondheid.

Het vierde tot en met het tiende lid gaan over het besluit van de minister over de verstrekking van de gegevens. Alvorens gegevens uit het register verstrekt kunnen worden dient de minister op verzoek van de instelling of de aangewezen organisatie daartoe een besluit te nemen. Het verzoek moet een aantal elementen bevatten (vierde en vijfde lid):

- Het doel of de doelen van de gegevensverstrekking. Deze doelen moeten vallen binnen de in het eerste en tweede lid genoemde doelen (onderzoeksactiviteiten of ondersteuning van onderwijsinstellingen bij hun verantwoording).
- De persoonsgegevens waarop het verzoek betrekking heeft.
- Onderbouwing waarom persoonsgegevens noodzakelijk zijn voor het beoogde doel of beoogde doelen.

Het verzoek kan bijvoorbeeld in de vorm van een aanvraagformulier worden gedaan. Het verzoek wordt vervolgens door de minister getoetst, waarbij onder meer bepalend is of en in hoeverre de verstrekking van de gegevens noodzakelijk is voor de beoogde doelen (zesde lid). Hierbij wordt steeds de afweging gemaakt tussen het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen, van wie de verzoeker gegevens verstrekt wenst te krijgen, en het belang van de verzoeker, om de gegevens te ontvangen voor de in het verzoek beschreven doeleinden. Gekeken wordt of de in het verzoek vermelde gegevens noodzakelijk zijn voor de in het verzoek vermelde doelen. Na toetsing van het verzoek neemt de minister een besluit ten behoeve van de verzoeker. In het besluit wordt bepaald voor welke doeleinden welke gegevens worden verstrekt (zevende lid). Aan het besluit kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden in het belang van een zorgvuldige en doelmatige gegevensverstrekking (achtste lid). Het kan bijvoorbeeld gaan om technische voorschriften (dat de verstrekking op een bepaalde manier moet plaatsvinden), maar ook beperkingen in duur van het gebruik, de tijdstippen van de verstrekking van gegevens, de periode waarop de gegevensverstrekking betrekking heeft en maatregelen om gegevensbeveiliging te waarborgen. Het besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Het besluit van de minister is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Het negende lid regelt de bevoegdheid voor de minister om het besluit in te trekken. De intrekking kan in ieder geval op de twee genoemde gronden. De eerste is als de gegevens waarop het besluit betrekking heeft voor andere doeleinden worden verwerkt dan die in het besluit zijn genoemd. De tweede grond is als niet wordt voldaan aan de voorschriften en beperkingen die aan het besluit zijn verbonden. De aanduiding van intrekkinggronden is niet uitputtend; onder omstandigheden is intrekking op andere gronden mogelijk. Wanneer een besluit tot verstrekking wordt ingetrokken, rust op de desbetreffende instelling of organisatie de verplichting om gegevens die op basis van het besluit ontvangen zijn, te vernietigen.

Artikel I, onderdeel F (artikel 24 WRO)

In dit onderdeel wordt artikel 24 WRO gewijzigd. Subonderdeel 1 van onderdeel F wijzigt het opschrift van artikel 24 WRO naar "verstrekking aan bestuursorganen". Dit opschrift sluit beter aan bij de inhoud van dit artikel. In subonderdeel 2 van onderdeel F wordt het imperatieve karakter van artikel 24, eerste lid WRO (gegevens *worden* verstrekt) gewijzigd naar een facultatief karakter (gegevens *kunnen* worden verstrekt). De reden hiervoor is dat een bestuursorgaan pas in aanmerking komt voor het verkrijgen van

gegevens uit het register als het bij amvb is aangewezen.⁸³ Er is dus eerst een afweging op amvb-niveau nodig. Om dit tot uitdrukking te brengen wordt dit artikel naar een 'kan bepaling' geformuleerd.

Artikel I, onderdeel G (nieuwe artikelen 24a en 24b WRO)

Artikel 24a (gegevensverstrekking aan pensioenuitvoerders)

De gegevensverstrekkingen aan bestuursorganen kunnen op grond van artikel 24 WRO in het BRO worden geregeld. Aangezien pensioenuitvoerders geen bestuursorganen zijn, behoeft de verstrekking van basisgegevens met het persoonsgebonden nummer aan pensioenuitvoerders een zelfstandige grondslag in de WRO. De gegevens worden verstrekt voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor het uitkeren van een wezenpensioen aan de onderwijsdeelnemer dan wel aan de ouder of verzorger(s) van de onderwijsdeelnemer.

Artikel 24b (gegevensverstrekking aan Belgische overheidsinstellingen)

In het algemeen deel van deze toelichting is uitgebreid ingegaan op de verstrekking van gegevens aan de Belgische overheidsinstantie ten behoeve van het effectief terugdringen van verzuim. Het tweede lid van het nieuwe artikel 24b bepaalt dat bij amvb onder andere wordt bepaald welke Belgische overheidsinstelling in aanmerking komt voor verstrekking. Dat is in dit geval het AGODI. Dit zal in het BRO worden opgenomen. Daarnaast zal in het BRO worden geregeld welke gegevens precies zullen worden verstrekt. Alleen die gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle door het AGODI op absoluut verzuim zullen worden verstrekt:

- Voornaam
- Familienaam
- Geboortedatum
- Adres waar de leerplichtige woont
- School waar de leerplichtige in Nederland onderwijs volgt (naam van de school)
- Schooljaar waarop de inschrijving betrekking heeft

Artikel I, onderdeel H (artikel 30 WRO)

Tweede lid

Deze wetswijziging brengt met zich mee dat zowel enkele basisgegevens als het persoonsgebonden nummer van onderwijsdeelnemers in het hoger onderwijs worden bewaard voor de duur van vijftig jaar na beëindiging van de laatste inschrijving. Deze langere bewaartermijn vormt een uitzondering op de algehele bewaartermijn van gegevens voor de duur van vijf jaar. De koppeling van het persoonsgebonden nummer aan de basisgegevens maakt het mogelijk om de onderwijsdeelnemers te identificeren.

Tweede lid, onderdeel e

Artikel 30, tweede lid, WRO specificeert de basisgegevens die gedurende vijftig jaar na beëindiging van de laatste inschrijving worden bewaard. Eén van deze gegevens betreft de 'naam van de opleiding'. Deze gegevens worden onder meer gebruikt voor de identificatie van de eerdere inschrijvingen en meer in het bijzonder ten behoeve van de vaststelling van de bekostiging en de hoogte van het collegegeld. In de praktijk blijkt de benaming "de naam van de opleiding" niet functioneel te zijn om de opleiding te kunnen identificeren. Er is nu gekozen voor een andere benaming: "de opleiding of opleidingen dan wel, voor zover het de Open Universiteit of een rechtspersoon van hoger onderwijs betreft, de onderwijseenheid of onderwijseenheden". Met deze benaming is de terminologie in de WRO in overeenstemming gebracht met de terminologie zoals deze in het BRO wordt gehanteerd (zie artikel 6, zesde lid, onderdeel b, BRO).

⁸³ Artikel 24, tweede lid, WRO.

Tweede lid, onderdeel f

Het huidige tweede lid, onderdeel f, ziet op "de datum van het diploma". Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat alleen van studenten die een diploma hebben behaald, de in het tweede lid omschreven gegevens gedurende vijftig jaar worden bewaard. Echter, ook van studenten die eerder een ho-opleiding hebben gevolgd maar deze niet hebben afgesloten met een diploma, is het nodig de aangeduide gegevens gedurende vijftig jaar te bewaren (om te voorkomen dat deze studenten ten onrechte in aanmerking komen voor bekostiging en het verlaagd collegegeld). Om te verduidelijken dat de in het tweede lid genoemde gegevens betrekking hebben op studenten met en zonder diploma, is aan onderdeel f de zinsnede 'voor zover van toepassing' toegevoegd. Verder is de term 'diploma' vervangen door de in de WRO gebruikelijker term 'waardedocument'.

Derde lid

Het derde lid wordt zodanig aangepast dat het langer bewaren van gegevens niet alleen wordt verbonden met het doel 'vaststellen van de bekostiging', maar ook met het doel 'bepaling van het verschuldigde collegegeld', en dat deze langere bewaartermijn ook geldt voor het persoonsgebonden nummer.

Artikel II (Wijziging Leerplichtwet 1969)

Zoals eerder vermeld zijn de particuliere B3- en B4-scholen de laatste categorie scholen die worden aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. Deze aansluiting betekent dat kennisgeving van in- en afschrijving van een leerling en melding van relatief verzuim niet meer decentraal (melding door de hoofden aan burgemeester en wethouders), maar centraal gebeurt (de hoofden leveren de gegevens aan de minister van OCW).⁸⁴ De bepalingen in de LPW over decentraal melden van zowel in- en afschrijving van een leerling als relatief verzuim die op dit moment alleen gelden ten aanzien van de particuliere B3- en B4-scholen moeten komen te vervallen. Het gaat om bepalingen in artikel 18 (onderdeel A wetsvoorstel) en tevens het gehele artikel 21 LPW (onderdeel D wetsvoorstel).

In onderdeel A wordt artikel 18 LPW gewijzigd. Allereerst moet de eerste volzin van het eerste lid van artikel 18 LPW komen te vervallen. Deze zin gaat over het decentraal melden van in- en uitschrijvingen door het hoofd van de particuliere B3- en B4- school aan de gemeente. Aangezien het wetsvoorstel centrale melding (aan de minister van OCW (feitelijk DUO)) voor deze scholen regelt, moet deze zin komen te vervallen. Ook het vijfde lid van artikel 18 is niet meer van toepassing. Deze bepaling zondert de bekostigde scholen en particuliere B2 scholen (die reeds aangesloten zijn op het register) uit voor het decentraal melden van in- en uitschrijvingen. Deze uitzondering is niet meer van toepassing, omdat het decentraal melden komt te vervallen en voortaan voor alle scholen (bekostigd en niet-bekostigd) centraal melden is geregeld.

In onderdeel C van het wetsvoorstel wordt in artikel 21a LPW de beperking tot B1 en B2-scholen geschrapt, zodat het centraal melden van relatief verzuim voortaan alle scholen, inclusief B3- en B4-scholen omvat.

Tot slot wordt in de onderdelen B en D tevens een technische wijziging geregeld dat niet rechtstreeks verband houdt met de aansluiting van de particuliere B3- en B4-scholen op het register. Geregeld wordt dat de artikelen 18a en 21b LPW komen te vervallen. Het gaat hier om overgangsbepalingen die destijds bij de invoering van het centraal melden van verzuim zijn opgenomen.⁸⁵ Er werd toen een uitzondering gemaakt voor scholen in het primair onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs; voor hen gold nog geen

⁸⁴ Centrale kennisgeving van in- en uitschrijving gebeurt op grond van artikel 12, eerste lid, WRO. Centrale melding van relatief verzuim gebeurt op grond van artikel 21a LPW en artikel 12, derde lid, WRO.

⁸⁵ Stb. 2009, 334.

centrale melding van verzuim tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. In het koninklijk besluit van 1 december 2016 is geregeld dat het tijdstip, bedoeld in de artikelen 18a en 21b van de Leerplichtwet 1969 wordt gesteld op 1 januari 2017.⁸⁶ Vanaf die datum geldt ook voor het primair en (voortgezet) speciaal onderwijs het centraal melden van verzuim: de gegevensstroom over verzuim loopt rechtstreeks van school/instelling naar de minister in plaats van naar de gemeente. Dit betekent dat de artikelen 18a en 21b hun werking hebben verloren en moeten komen te vervallen.

Artikelen III, IV en V (wijziging artikelen 174 WPO, 134 WPO BES en 178 WVO BES)
Met deze wijzigingen worden enkele omissies uit de WRO hersteld. Met die wet zijn een drietal verwijzingen in de sectorwetten over het hoofd gezien waardoor in de WPO, WPO BES en WVO BES nu wordt verwezen naar bepalingen die zijn (of komen te) vervallen. De artikelen 174 WPO, 134 WPO BES en 178 WVO BES worden aangepast overeenkomstig de wijzigingen die de artikelen 38, onderdeel D, en 39, onderdeel G, van de WRO hebben aangebracht in respectievelijk artikel 160 WEC en artikel 103a2 WVO.

Artikel VI (Samenloop met het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging PO)
Het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging po (Kamerstukken 35605) brengt een vernummering aan in de Wet op het primair onderwijs (WPO). In dit artikel wordt rekening gehouden met die vernummering, zodat de in artikel III van dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen correct worden doorgevoerd in de WPO, ongeacht of dat andere wetsvoorstel eerder of later dan het onderhavige wetsvoorstel in werking zal treden.

Artikel VII (Samenloop met de Invoerings- en aanpassingswet WVO 2020)
Artikel VII van dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat de wijzigingen die het onderhavige wetsvoorstel doet in de WVO en de WVO BES op een correcte wijze verwerkt worden in de Wet voortgezet onderwijs 2020.

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

⁸⁶ Stb. 2016, 487.