

Nr. WJZ/1309899(6672)

(Hoofd) Afdeling

DIRECTIE WETGEVING
EN JURIDISCHE
ZAKEN

Nader rapport inzake het voorstel van wet
inzake bundeling en aanpassing van
regels over de registers met betrekking
tot onderwijsdeelnemers (Wet register
onderwijsdeelnemers)

Den Haag, 2 februari 2018

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 december 2016, nr. 2016002108, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 24 februari 2017, nr. W05.16.0405/1, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met die opmerkingen rekening zal zijn gehouden. De nummering die in dit nader rapport wordt gebruikt, sluit aan bij die van het advies van de Afdeling.

1. Geschiktheid van een algemene onderwijswet (Awo)

De Afdeling adviseert de keuze voor een algemene onderwijswet te heroverwegen. Hiervoor verwijst de Afdeling naar de uiteenlopende kenmerken van de onderwijssectoren, die naar het oordeel van de Afdeling met zich meebrengen dat het aantal onderwerpen dat zich voor een algemene regeling leent vermoedelijk zeer beperkt is. Ook bespreekt de Afdeling enkele gevolgen van een algemene onderwijswet voor de toegankelijkheid van de onderwijswetgeving, zoals het gegeven dat de gebruiker in plaats van één sectorwet ook de algemene onderwijswet zou moeten raadplegen om de toepasselijke regels te vinden.

De regering is met de Afdeling van oordeel dat er substantiële verschillen bestaan tussen de onderwijssectoren, onder meer ten aanzien van de schaalgrootte van de onderwijsinstellingen, de onderwijsinhoud en de doelgroep (de onderwijsdeelnemers). Deze verschillen brengen met zich mee dat een aanzienlijk deel van de

onderwijswetgeving sectoraal bepaald is. Dit neemt niet weg dat er ook wezenlijke overeenkomsten te zien zijn tussen de sectoren, en dat op een aantal gebieden uniforme regels vast te stellen zijn voor verschillende sectoren, zoals de onderwijswetgeving laat zien. Zo kennen de sectorwetten identieke of vergelijkbare bepalingen over bijvoorbeeld registers, experimenten en de fusietoets. Daarnaast omvat de onderwijswetgeving een reeks themawetten met sectoroverstijgende regels, zoals de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen en de Wet College voor toetsen en examens. Het oorspronkelijke voornemen was om dergelijke sectoroverstijgende onderwerpen uit sectorwetten en themawetten stapsgewijs op te nemen in één wet.

Zoals ook is opgemerkt in het advies van de Afdeling zou een bundeling van sectoroverstijgende thema's in een algemene onderwijswet vanuit een oogpunt van toegankelijkheid ook bepaalde nadelen met zich meebrengen. Zo zou de gebruiker, in plaats van één sectorwet, straks ook de algemene onderwijswet moeten raadplegen om de toepasselijke regels te vinden. De regering acht het verder van belang dat, zoals de Afdeling aangeeft, er andere middelen dan een algemene onderwijswet zijn om meer eenheid te brengen in de onderwijswetgeving. Ook door het beter op elkaar laten aansluiten van de sectorwetten kan er meer consistentie worden bereikt binnen de onderwijswetgeving.

Alles afwegende ziet de regering aanleiding om af te zien van het realiseren van een algemene onderwijswet. Dit laat onverlet dat de regering van mening blijft dat het zeer wenselijk is om de toegankelijkheid en eenheid van de onderwijswetgeving te verbeteren.¹ Het gaat hierbij om zaken als heldere wettelijke bepalingen, een duidelijke indeling van wetten die gebruikers in staat stelt gemakkelijk hun weg te vinden in de wet, en een goede aansluiting bij algemene kaders zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ook gaat het om het tegengaan van onnodige verschillen tussen de sectorwetten. In de afgelopen periode zijn reeds activiteiten ondernomen om de kwaliteit van de onderwijswetgeving te verbeteren. Recent is de terminologie in de onderwijswetten meer in overeenstemming gebracht met de Algemene wet bestuursrecht.² Ook in de komende periode zullen voorstellen worden uitgewerkt om de kwaliteit van de onderwijswetgeving verder te verbeteren. De regering ziet het werken aan toegankelijke en consistente onderwijswetgeving als een belangrijke opgave, waar stapsgewijs aan gewerkt zal worden.

Op grond van de heroverweging is de reikwijdte van dit wetsvoorstel beperkt. Het wetsvoorstel ziet thans alleen nog op het bundelen en moderniseren van de registerwetgeving met betrekking tot onderwijsdeelnemers. Die bundeling en modernisering acht de regering nog steeds gewenst. De bepalingen over de registers zijn verspreid over de Wet op het onderwijstoezicht, de Leerplichtwet 1969, de sectorwetten en een groot aantal amvb's en ministeriële regelingen. De bestaande registerwetgeving is als gevolg daarvan gefragmenteerd en daardoor moeilijk te doorgronden. De registerwetgeving zoals we die nu kennen past ook niet goed bij de ontwikkelingen op

¹ Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 365.

² Wet van 22 februari 2017 tot wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht en om de overgangsbepalingen voor onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland te verlengen en aanpassing van de Wet studiefinanciering BES om die in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk (Stb. 2017, 80).

informatie- en gegevensbeschermingsgebied, onder meer waar het gaat om hergebruik van gegevens.

In verband met de aanpassing van de reikwijdte van het wetsvoorstel zijn het opschrift en de aanhef van het wetsvoorstel aangepast en is de citeertitel gewijzigd van Algemene wet onderwijs naar Wet register onderwijsdeelnemers. Ook is de nummering aangepast. Het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling kende een nummering waarbij de artikelen per hoofdstuk waren genummerd, onder vermelding van het hoofdstuknummer voor het artikelnummer. Voor deze nummering was gekozen met het oog op de omvang van de wet nadat daaraan andere onderwerpen zouden zijn toegevoegd. Nu het wetsvoorstel zich beperkt tot de registerwetgeving, kan worden volstaan met een doorlopende nummering.³

2. Betrouwbaarheid gegevens niet bekostigd hoger onderwijs

Met de Wet invoering associate degree-opleiding is de grondslag (versneld) gerealiseerd om het niet-bekostigd hoger onderwijs toe te voegen aan de systematiek van het basisregister onderwijs (BRON) en diplomaregister.⁴ In overleg met betrokkenen is besloten dat de rechtspersonen voor hoger onderwijs vanaf 1 januari 2018 gegevens aanleveren aan BRON en het diplomaregister. In de afgelopen periode is de aansluiting van het niet-bekostigd hoger onderwijs op deze registers voorbereid. DUO gaat met de gegevens van rechtspersonen voor hoger onderwijs op dezelfde wijze om als met de gegevens van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs. Rechtspersonen voor hoger onderwijs leveren inschrijvings- en diplomagegevens aan van geaccrediteerde opleidingen. Deze geaccrediteerde opleidingen worden periodiek door de NVAO beoordeeld op de kwaliteit van het onderwijs. De rechtspersonen voor hoger onderwijs vallen ook onder het toezicht van de inspectie. De controle door DUO omvat – net als bij de bekostigde instellingen – onder meer de controle van de persoonsgegevens van de student aan de hand van de basisregistratie personen (BRP) en de controle of de accreditatie nog geldig is op het moment van het afgeven van het getuigschrift. Er zijn geen aanvullende maatregelen nodig in relatie tot de betrouwbaarheid van de gegevens die rechtspersonen voor hoger onderwijs aanleveren.

3. Systematiek en terminologie

De Afdeling stelt in dit onderdeel van het advies de vraag aan de orde of identificerende gegevens deel uitmaken van elke gegevensset (basisgegevens, vrijstellingsgegevens, verzuimgegevens en diplomagegevens) en of het nodig is in het wetsvoorstel onderscheid te maken tussen “basisgegevens” en “overige basisgegevens”.

Elke gegevensset omvat identificerende gegevens. Dit is duidelijker tot uitdrukking gebracht in het wetsvoorstel (artikel 9, eerste lid). Het is niet nodig onderscheid te maken tussen “basisgegevens” en “overige basisgegevens”. Dit onderscheid is geschrapt.

4. Persoonsgegevens

a.

De Afdeling adviseert om voor de gegevens over gezondheid die deel uitmaken van de basisgegevens, in de wet te preciseren onder welke omstandigheden zij verwerkt mogen worden. Naar aanleiding hiervan is artikel 11, eerste lid, (artikel 2.10, eerste lid, in de versie van het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling) uitgebreid. Omschreven

³ Zie Aanwijzing 95 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴ Stb. 2017, 390.

wordt aan wie gegevens over gezondheid die deel uitmaken van de basisgegevens mogen worden verstrekt uit het register, en voor welke doelen dat gebeurt. De toelichting op artikel 11 is aangevuld.

Bij deze inkadering van het gebruik van bijzondere persoonsgegevens is uitgegaan van de huidige situatie. In BRON zijn op dit moment een aantal gegevens opgenomen die te beschouwen zijn als gegevens over de gezondheid in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens.⁵ Een voorbeeld is de periode gedurende welke een leerling begeleiding ontvangt vanuit een cluster 1 of 2 instelling of een epilepsieschool.⁶ Registratie van dit gegeven in BRON is nodig om landelijk zicht te houden op het aantal leerlingen in het onderwijs met een ondersteuningsbehoefte.⁷ Er is dus gekeken naar het huidige gebruik van BRON-gegevens die aan te merken zijn als gegevens over gezondheid. Op grond daarvan is in artikel 11, eerste lid, de verstrekking van gegevens over gezondheid begrensd. Een verdere inkadering van het gebruik van gegevens over de gezondheid zal plaatsvinden bij amvb. In de amvb op grond van artikel 8 zal worden vastgesteld wat de basisgegevens zijn, en dus ook welke gegevens over de gezondheid deel uit kunnen maken van de basisgegevens.⁸

Niet alleen van de basisgegevens, maar ook van de verzuimgegevens kunnen bijzondere persoonsgegevens deel uitmaken. Te denken valt bijvoorbeeld aan gegevens over afwezigheid gerelateerd aan contact met politie of justitie. Artikel 11, tweede lid, maakt het mogelijk dat bijzondere persoonsgegevens deel uitmaken van de verzuimgegevens. Ook deze bepaling is gepreciseerd. Evenals bij de basisgegevens is de precisering gebaseerd op de huidige situatie, in dit geval de gegevensverstrekking in het kader van het meldingsregister relatief verzuim.

b.

De Afdeling adviseert om in de wet zelf te regelen voor welke (overige) wettelijke taken van de minister van OCW er basisgegevens worden verstrekt uit het register onderwijsdeelnemers. Deze aanbeveling is opgevolgd; in artikel 15, vijfde lid (artikel 2.15, vijfde lid, in de versie van het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling) is benoemd voor welke doeleinden de minister basisgegevens ontvangt uit het register.

c.

De Afdeling adviseert om in de wet zelf te regelen voor welke (overige) wettelijke taken van de minister van OCW er diplomagegegevens worden verstrekt uit het register. Deze aanbeveling is opgevolgd; artikel 18, derde lid (artikel 2.18, derde lid, in de versie van het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling) is aangevuld.

⁵ Op 27 april 2016 is de Algemene verordening gegevensbescherming tot stand gekomen (PbEU 2016, L 119). Ter implementatie van de verordening is het wetsvoorstel Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming opgesteld (Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 2). Dat wetsvoorstel regelt onder meer de intrekking van de Wet bescherming persoonsgegevens.

⁶ Artikel 164a, leden 2a en 2b, Wet op de expertisecentra.

⁷ Zie Kamerstukken 33971 (Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs).

⁸ Ook wordt bij amvb geregeld welke basisgegevens uit het register aan derden worden verstrekt (zie de artikelen 19 tot en met 24).

5. Evaluatie

De Afdeling merkt op dat het register onderwijsdeelnemers dezelfde materie regelt als de bestaande registerwetgeving en dat de doelen van de gegevensverwerking niet veranderen. Gelet daarop leidt het wetsvoorstel niet tot een grotere of andere inperking van de persoonlijke levenssfeer. De Afdeling adviseert om die reden de evaluatiebepaling te schrappen tenzij het nut daarvan alsnog aannemelijk kan worden gemaakt. Gelet op het materiële belang van de registratie van onderwijsdeelnemers en de dynamische ontwikkeling inzake het verwerven, registreren en gebruik van gegevens hecht ik aan een bewuste evaluatie van het functioneren van dit register.

Ambtshalve wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele verbeteringen van technische aard aan te brengen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting te actualiseren. Onder meer de uitbreiding van het diplomaregister met de diploma's van het niet-bekostigd onderwijs, die recent met de Wet invoering associate degree-opleiding is geregeld, maakte dit noodzakelijk. Ook is van de gelegenheid gebruik gemaakt om aanpassingen van technische aard aan de Algemene verordening gegevensbescherming en het wetsvoorstel Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming aan te brengen.

Ik moge U, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven