

Vergaderjaar 2021–2022

35 963

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 september 2021 en het nader rapport d.d. 10 november 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juli 2021, nr. 2021001316, 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 8 september 2021, nr. W05.21.0178/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 2021, no. 2021001316, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt een aantal aspecten omtrent het register onderwijsdeelnemers. Onder meer wordt de verstrekking van gegevens uit het register geregeld aan instellingen voor hoger onderwijs en aan werkgevers in het onderwijs. Eveneens wordt dit geregeld voor bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen organisaties, voor zover dit

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

noodzakelijk is voor ondersteuning bij verantwoording van en onderzoeksactiviteiten naar de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de gegevensverstrekking aan aangewezen organisaties. Zij adviseert het criterium van gewichtig maatschappelijk belang in de wet te preciseren. Ook adviseert zij nader toe te lichten wanneer de aansluiting van het register van scholen op de BES wordt voorzien. In verband daarmee aanpassing van het voorstel en van de toelichting wenselijk is.

1. Gegevensverstrekking aan aangewezen organisaties

a. Inleiding

Het voorstel breidt het gebruik door een aantal organisaties van de in het register opgenomen basisgegevens uit. Het betreft hier ten eerste bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen organisaties voor zover dit noodzakelijk is voor onderzoeksactiviteiten naar de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs.² Aan te wijzen organisaties kunnen slechts bij amvb worden aangewezen als zij werkzaamheden op het terrein van het onderwijs verrichten met een gewichtig maatschappelijk belang. Het gaat hier overigens niet om onderzoek dat plaatsvindt in opdracht van de Minister, maar op initiatief van bepaalde organisaties.

Ten tweede kunnen basisgegevens worden verstrekt aan de in de bijlage bij deze wet aangewezen verenigingen van werkgevers in het onderwijs, 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 In de bijlage worden de sectorraden aangewezen: de PO-Raad, de VO-raad, de MBO-Raad, de Vereniging Hogescholen en de VSNU. Volgens de toelichting ondersteunen de sectorraden de instellingen in hun sector bij het afleggen van publieke verantwoording aan de hand van diverse informatieproducten.⁴

Gegevens over de gezondheid kunnen deel uitmaken van de set basisgegevens.⁵ De aangewezen organisaties (bij amvb en in de bijlage) kunnen ook deze bijzondere persoonsgegevens verstrekt krijgen.⁶ Volgens de toelichting is dit nodig voor wetenschappelijk onderzoek (onderzoek door instellingen voor hoger onderwijs) en voor statistische doeleinden (onderzoek en verantwoording door aangewezen organisaties).⁷

b. Criterium van gewichtig maatschappelijk belang

In het wetsvoorstel is omschreven dat organisaties slechts kunnen worden aangewezen als zij werkzaamheden op het terrein van het onderwijs verrichten met een «gewichtig maatschappelijk belang».⁸ Volgens de toelichting houdt dit criterium in dat het ten eerste moet gaan om werkzaamheden die van (groot) belang zijn voor belanghebbenden in

² Voorgesteld artikel 23, eerste lid, Wet register onderwijsdeelnemers (WRO).

³ Voorgesteld artikel 23, tweede lid, WRO.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2, onder a.

⁵ Artikel 11, eerste lid, WRO.

⁶ Voorgesteld artikel 11, eerste lid, onder h, WRO.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 4.1. Hier wordt verwezen naar artikel 9, tweede lid, onder j, AVG. Voor de aangewezen organisaties verwijst de toelichting daarnaast ook naar de grondslag van gerechtvaardigd belang (artikel 6, eerste lid, onder f, AVG).

⁸ Voorgesteld artikel 23, derde lid, WRO.

het onderwijs.⁹ Ten tweede beoogt dit criterium private organisaties uit te sluiten die voornamelijk werkzaamheden voor commerciële doeleinden verrichten. Volgens de toelichting kan bijvoorbeeld uit de statuten van een organisatie blijken dat zij op het terrein van onderwijs werkzaamheden verricht met een gewichtig maatschappelijk belang.¹⁰

Voor het verwerken van gegevens dient voldaan te worden aan de vereisten van artikel 8 EVRM, artikel 7 en 8 Handvest, en artikel 10 van de Grondwet. Hierbij wordt niet alleen getoetst aan de noodzakelijkheid en proportionaliteit, maar ook of de beperking bij wet is voorzien.¹¹ Daaruit vloeit voort dat de wettelijke grondslag voor gegevensverwerking voldoende specifiek dient te zijn. Bovendien dient ook de delegatie van regelgevende bevoegdheid omtrent de verwerking van persoonsgegevens zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd te worden.¹²

De Afdeling merkt op dat het criterium «gewichtig maatschappelijk belang» in het licht van deze vereisten te onbepaald is. Dit criterium komt tot dusverre slechts voor in de wet- en regelgeving omtrent de basisregistratie personen. Het criterium wordt daar echter, anders dan in het wetsvoorstel, verder ingekaderd door te verwijzen naar:

- werkzaamheden die samenhangen met een overheidstaak,
- strekken tot het in stand houden van een voorziening voor burgers die onderwerp is van overheidszorg, of
- waarbij anderszins gelet op de overheidsbemoeienis met die werkzaamheden, ondersteuning daarvan door gegevensverstrekking uit de basisregistratie gerechtvaardigd is.¹³

Naast het samenhangen met een overheidstaak in de hiervoor bedoelde zin kan het wetsvoorstel verder geconcretiseerd worden aan de hand van de in de toelichting genoemde gezichtspunten dat

- (i) het gaat om werkzaamheden die van (groot) belang zijn voor belanghebbenden in het onderwijs, en
- (ii) dat private organisaties met een commercieel oogmerk worden uitgesloten.

Door het criterium langs deze lijnen in de wet te preciseren,¹⁴ wordt strikter afgebakend welke groep organisaties in aanmerking komen voor aanwijzing, zonder dat deze limitatief worden opgesomd.¹⁵

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in lijn met het voorgaande aan te passen.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2, onder a.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 3.3.2, onder b.

¹¹ Artikel 8, tweede lid, EVRM en artikel 7, 8 en 52, eerste en derde lid, Handvest.

¹² Zie aanwijzing 2.23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹³ Artikel 3.3, tweede lid, Wet BRP. Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 3, p. 67, waar wordt vermeldt dat in deze terminologie de in de jurisprudentie van het EHRM ontwikkelde voorwaarde van een dringende maatschappelijke behoefte (pressing social need) naar voren komt.

¹⁴ Zie hier ook advies van de Afdeling advisering van 2 februari 2012, W04.11.0437/I, Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 4, punt 1, over gebruik van het criterium in de Wet Basisregistratie personen. In reactie op dit advies is het criterium in de Wet BRP nader ingekaderd. Zie artikel 3.3, eerste en tweede lid, artikel 3.6, tweede lid, en artikel 3.9, tweede lid, Wet BRP. Zie ook memorie van toelichting bij de Wet BRP, Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 3, paragraaf 7.2.2.

¹⁵ Vergelijk advies van de Afdeling advisering van 2 februari 2012, W04.11.0437/I, Kamerstukken II 2011/12, 33 219, nr. 4, punt 1.

1. Gegevensverstrekking aan aangewezen organisaties

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de kring van organisaties die bij algemene maatregel van bestuur (amvb) kunnen worden aangewezen als ontvanger van basisgegevens uit het register onderwijsdeelnemers ten behoeve van onderzoeksactiviteiten, gepreciseerd. In de eerste plaats is, overeenkomstig het advies van de Afdeling, in het voorgestelde artikel 23 van de Wet register onderwijsdeelnemers (WRO) bepaald dat slechts rechtspersonen zonder winst oogmerk in aanmerking komen.

Voorts zijn de twee andere criteria die de Afdeling heeft genoemd in overweging genomen. Er is evenwel van afgezien beide criteria in de wet op te nemen omdat zij het, naar het oordeel van de regering, nog in onvoldoende mate mogelijk zouden maken onderscheid te maken tussen organisaties die wel en niet in aanmerking komen voor gegevensverstrekking op grond van artikel 23 WRO. Met betrekking tot het criterium dat het moet gaan om organisaties die werkzaamheden verrichten die samenhangen met een overheidstaak, zou kunnen worden gesteld dat organisaties die onderzoek verrichten naar de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs, per definitie werkzaamheden verrichten die samenhangen met een overheidstaak. Het doen van onderzoek naar het onderwijs is immers een (structurele) taak van de overheid (mede vanwege de grondwettelijke zorg voor het onderwijs). Voor zover het betreft het criterium dat het moet gaan om organisaties die werkzaamheden verrichten die van (groot) belang zijn voor belanghebbenden in het onderwijs, kan worden betwijfeld of dit een wezenlijke nadere invulling zou geven aan het criterium «werkzaamheden op het terrein van het onderwijs met een gewichtig maatschappelijk belang». Het is immers aannemelijk dat werkzaamheden met een gewichtig maatschappelijk belang op onderwijsterrein een (groot) belang zullen hebben voor belanghebbenden in het onderwijs.

Er zijn daarom andere mogelijkheden onderzocht om de kring van organisaties te preciseren. Voorgesteld wordt een aantal organisaties die momenteel reeds onderzoek doen naar de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs en die hiervoor gegevens uit het register onderwijsdeelnemers ontvangen – de stichtingen Studiekeuze 123, Nuffic en Kences – in artikel 23 WRO op te nemen. Voorts wordt voorgesteld om in artikel 23 WRO een grondslag op te nemen om bij amvb landelijke organisaties voor onderwijsdeelnemers, ouders, besturen van onderwijsinstellingen en onderwijspersoneel aan te kunnen wijzen als ontvanger van gegevens ten behoeve van onderzoeksactiviteiten. Voor deze groep organisaties is gekozen omdat deze landelijke organisaties activiteiten ontplooiën die voor diverse belanghebbenden in het onderwijs van (groot) belang zijn, waaronder het maken van informatieproducten voor een breed publiek.¹⁶ Voor zover het betreft de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs (JOB) en de sectorraden, geldt dat zij momenteel reeds gegevens uit het register onderwijsdeelnemers ontvangen voor onderzoeksdoeleinden. Voor opname van een organisatie in de amvb geldt als voorwaarde dat het aannemelijk moet zijn dat de betreffende organisatie persoonsgegevens uit het register nodig heeft voor onderzoek naar de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het onderwijs dat die organisatie voornemens is uit te voeren.

¹⁶ Dit sluit aan bij het criterium «werkzaamheden van gewichtig maatschappelijk belang» alsmede bij het door de Afdeling gesuggereerde criterium «werkzaamheden die van (groot) belang zijn voor belanghebbenden in het onderwijs».

Met deze bepalingen wordt de kring van organisaties gepreciseerd en bovendien beperkt gehouden, waarmee de regering recht wil doen aan het door de Afdeling genoemde vereiste dat beperkingen van de persoonlijke levenssfeer bij wet zijn voorzien (voorzienbaarheid). De regering acht een beperkte kring van organisaties tevens van belang omdat de verstrekking van persoonsgegevens altijd met bepaalde privacy-risico's gepaard gaat, niettegenstaande de waarborgen die artikel 23 WRO bevat voor de bescherming van de privacy.¹⁷

2. Aansluiting Caribisch Nederland

Bij de inwerkingtreding van de WRO is ervoor gekozen de inwerkingtreding voor Caribisch Nederland uit te stellen, omdat de scholen op de BES nog niet op het basisregister onderwijs (BRON) waren aangesloten.¹⁸ Vanaf medio 2020 loopt een pilot naar de aansluiting van (bekostigde en B3- en B4-)scholen op het register onderwijsdeelnemers. Volgens de toelichting worden in geval van positieve uitkomsten de scholen op het register aangesloten, en zal de inwerkingtreding van de WRO en voorliggend wetsvoorstel ook voor Caribisch Nederland worden geregeld.

De toelichting gaat niet in op de vraag in hoeverre de resultaten van de pilot al bekend zijn, en op welke termijn de aansluiting van de scholen in Caribisch Nederland op het register kan worden gerealiseerd. De Afdeling wijst erop dat centraal melden en correcte registratie van verzuim de verzuimaanpak en het toezicht bevorderen. Spoedige inwerkingtreding van het register voor de BES ligt daarom in de rede.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit onderwerp aan te vullen.

2. Aansluiting Caribisch Nederland

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met informatie over de resultaten van de pilot en het tijdpad voor de aansluiting van scholen in Caribisch Nederland op het register onderwijsdeelnemers.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de stichting Nuffic als ontvanger van gegevens uit het register in artikel 23 WRO op te nemen. Reden hiervoor is dat Nuffic in het wetsvoorstel wettelijke taken internationalisering onderwijs (Kamerstukken 35 900) wettelijke taken krijgt om zelfstandig onderzoek te doen naar internationalisering in het onderwijs. Voor dit soort onderzoeken zijn gegevens uit het register noodzakelijk. Daarnaast zijn enkele wetstechnische aanpassingen gedaan en is de toelichting op enkele technische en tekstuele punten verduidelijkt.

¹⁷ Te denken valt aan de aanvraagprocedure, de beperkingen en voorschriften die kunnen worden verbonden aan een verstrekkingbesluit, de mogelijkheid om verstrekkingbesluiten in te trekken en de pseudonimisering van gegevens.

¹⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 8.

Ik verzoek U, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, 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,
I.K. van Engelshoven