

Vergaderjaar 2015–2016

34 363

Wijziging van de Wet publieke gezondheid en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het verstrekken van gegevens uit het basisregister onderwijs

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN

1. Aanleiding

Gemeenten zijn op grond van artikel 5 van de Wet publieke gezondheid verantwoordelijk voor het zorg dragen voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg (JGZ). Voor de uitvoering hiervan geven zij opdracht aan JGZ-organisaties (GGD'en of specifieke andere organisaties). In de verdere toelichting wordt gesproken over «JGZ-organisaties».

De JGZ heeft tot doel het bevorderen, beschermen en bewaken van de gezondheid en lichamelijke, cognitieve en psychosociale ontwikkeling van jeugdigen tot 18 jaar. In dat kader worden leerlingen tijdens hun schooltijd een aantal keren gezien door de jeugdarts of jeugdverpleegkundige van de JGZ-organisatie. Deze contactmomenten staan bekend onder de naam periodiek gezondheidsonderzoek (PGO). De periodieke gezondheidsonderzoeken voor kinderen in de schoolgaande leeftijd vinden meestal plaats op de schoollocatie en de leerlingen worden door de JGZ per schoolklas opgeroepen voor de individuele contactmomenten. Door leerlingen per schoolklas op te roepen vormt de JGZ-professional zich naast een beeld over de gezondheid van het kind ook een beeld van de sociale context waarin het kind zich bevindt. Vaste contactmomenten vinden momenteel in beginsel plaats in groep 2 en 7 van het primair onderwijs en klas 2 en 4 van het voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Naast deze contactmomenten kunnen JGZ-professionals de leerling uitnodigen voor een extra contactmoment als er signalen zijn van mogelijke problemen.

Voor een goede uitvoering en een goed bereik van de JGZ is het nodig dat de JGZ-organisaties beschikken over de actuele en correcte persoonsgegevens van alle leerlingen en deelnemers tot 18 jaar die onderwijs volgen in de gemeente (hierna te noemen «leerlingen»). In de Wet educatie en

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

beroepsonderwijs worden leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) «deelnemers» genoemd.

Deze gegevens worden nu jaarlijks door de JGZ-organisaties opgevraagd bij de scholen en instellingen (hierna te noemen «scholen») door deze aan te schrijven. De scholen leveren deze gegevens op vrijwillige basis aan. Tegenwoordig zijn niet alle scholen zonder meer bereid tot het leveren van deze informatie, omdat zij stellen dat ze deze informatie al hebben aangeleverd aan het Basisregister Onderwijs (BRON). Als de scholen de informatie wel verstrekken, is deze vaak niet volledig. Bovendien wordt deze informatie door scholen in de praktijk maar één keer per jaar verstrekt aan de JGZ-organisaties, waardoor tussentijdse mutaties niet bekend zijn bij de JGZ. Dit maakt het voor de JGZ-organisaties lastig om alle kinderen en jongeren tot 18 jaar te kunnen bereiken en hen het basispakket jeugdgezondheidszorg te kunnen aanbieden.

Dit probleem is aan de orde gesteld door ActiZ, GGD GHOR Nederland en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Zij wilden daarom graag bewerkstelligd zien dat de JGZ-organisaties de bovengenoemde informatie niet meer ieder voor zich bij de scholen hoeven te vragen, maar via het BRON deze gegevens van alle in het BRON geregistreerde scholen kunnen verkrijgen. Deze werkwijze is daarnaast ook efficiënter, adequater en uit privacy-oogpunt veiliger dan het schriftelijk opvragen van de gegevens door de afzonderlijke JGZ-organisaties bij de scholen. Daar komt bij dat met het nieuwe basispakket de JGZ een sterkere monitor rol heeft gekregen. Daar jongeren vaak buiten de gemeentegrenzen en soms zelfs buiten de provincie naar het voortgezet onderwijs gaan, is aansluiting op BRON

een belangrijk middel om de monitor rol goed te kunnen vervullen. Immers dat stelt JGZ-organisaties beter in staat om kinderen en jongeren te bereiken. En dat geldt met name voor risicokinderen.

Met onderhavig wetsvoorstel dat strekt tot wijziging van de Wet publieke gezondheid en de Wet op het onderwijstoezicht wordt geregeld dat JGZ-organisaties via het BRON gegevens van alle in het BRON geregistreerde scholen kunnen verkrijgen.

In Caribisch Nederland leveren de scholen geen gegevens aan het BRON, waarmee toepassing van dit wetsvoorstel voor Caribisch Nederland niet relevant is.

2. Aanpassing Wet publieke gezondheid en Wet op het onderwijstoezicht

Het Basisregister Onderwijs (BRON) is geregeld in artikel 24b van de Wet op het onderwijstoezicht. In die wet is ook geregeld aan welke instanties persoonsgegevens uit het BRON kunnen worden verstrekt. De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is beheerder van het BRON. Opdat JGZ-organisaties voor de uitvoering van de JGZ informatie uit het BRON kunnen verkrijgen, is een aanpassing van de Wet op het onderwijstoezicht nodig. Omdat het gaat om het verstrekken van persoonsgegevens is op grond van artikel 10 van de Grondwet een wettelijke basis nodig. Daarbij dient beoordeeld te worden of de verstrekking een legitiem doel dient en noodzakelijk en proportioneel is. Deze grondwettoets is uitgevoerd en geconcludeerd is dat hieraan wordt voldaan. In paragraaf 1 geven wij nader aan waarom de verstrekking van gegevens uit het BRON noodzakelijk en proportioneel is met het oog op een goede uitvoering en een goed bereik van de JGZ en in paragraaf 3 geven wij aan welke waarborgen van privacybescherming zijn getroffen. Om duidelijk te maken dat het gebruik van de gegevens uit het

BRON essentieel is voor een goede uitvoering van de JGZ, alsmede opdat alle JGZ-organisaties verplicht gebruik maken van persoonsgegevens via BRON, dient tevens de Wet publieke gezondheid te worden aangepast.

3. Privacybescherming

Het bestand met de persoonsgegevens dat via het BRON beschikbaar wordt gesteld aan de JGZ-organisaties dient uitsluitend voor het administratieve proces om de kinderen uit te nodigen voor het aanbieden van het basispakket JGZ, bedoeld in artikel 5 van de Wet publieke gezondheid. JGZ-organisaties mogen deze gegevens niet doorleveren en alleen gebruiken voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt. Ook is de informatiestroom eenzijdig. Er worden geen gegevens uit de JGZ in het BRON opgenomen. Actuele persoonsgegevens kunnen door de JGZ-professionals aan het JGZ-dossier van het betreffende kind worden toegevoegd. Zowel op de levering van het bestand met persoonsgegevens door DUO aan de JGZ-organisaties via de «Beveiligde Site» DUO als op de administratieve verwerking van de persoonsgegevens door de JGZ-organisaties zijn strikte beveiligingsvoorwaarden van toepassing. De JGZ-organisaties zijn voor de uitvoering van de JGZ, net als nu het geval is, gehouden aan de Wet bescherming persoonsgegevens en aan de privacy-wetgeving in de zorg. JGZ-organisaties voldoen aan de eisen van de richtlijn NEN 7510 voor informatiebeveiliging in de zorg. Binnen de JGZ-organisaties hebben alleen geautoriseerde personen toegang tot het door DUO verstrekte bestand met persoonsgegevens uitsluitend voor het aangegeven doel.

De voorgestelde nieuwe werkwijze is vanuit privacybescherming veiliger dan de huidige werkwijze, waarbij de persoonsgegevens door de scholen op papier aan de JGZ-organisaties worden aangeleverd, omdat de benodigde persoonsgegevens digitaal en gestandaardiseerd alleen aan geautoriseerde personen zullen worden geleverd. Nadat de benodigde gegevens administratief zijn verwerkt, wordt het bestand met de persoonsgegevens door de JGZ-organisatie uiterlijk één maand na verkrijging vernietigd.

Ouders en kinderen worden geïnformeerd over de verwerking van persoonsgegevens door de JGZ-organisaties en door DUO, onder andere via de websites van de koepelorganisaties en van DUO en door middel van een folder over de JGZ, waarin ook aandacht wordt besteed aan gegevensverwerking en privacy. Deze folder wordt door de JGZ-professionals aan de ouders en kinderen aangereikt.

Voor dit wetsvoorstel is een Privacy Impact Assessment (PIA) opgesteld waarin de privacy-aspecten van het voorstel zijn beschreven. Zo komt uit de PIA ondermeer naar voren dat de gegevens niet met professionals en organisaties buiten de jeugdgezondheidszorg worden gewisseld, dat het gegevens betreft die JGZ-organisaties voorheen ook al van scholen kregen, dat de gegevens beschikbaar zijn via het beveiligd zakelijk portaal DUO, er voor de JGZ-organisaties een protocol wordt opgesteld voor de te doorlopen stappen, dat JGZ-organisaties de gegevens binnen een maand moeten vernietigen en dat verstrekking van de gegevens via BRON veiliger is en het bereik vergroot. Relevante informatie uit de PIA is toegevoegd aan de voorliggende memorie van toelichting. Daarnaast kan de PIA input opleveren voor de toekomstige implementatie van de nieuwe werkwijze. De PIA is voorgelegd aan de functionarissen gegevensverwerking van VWS en OCW/DUO.

Het wetsvoorstel is tevens voorgelegd aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Het voorstel geeft het CBP geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

4. Regeldruk

Met de voorgestelde wijzigingen zullen JGZ-organisaties geen beroep meer doen op de scholen voor het verkrijgen van de nodige gegevens. Hoewel er nu geen sprake is van een verplichting tot het leveren van deze gegevens door de scholen, zal dit in de praktijk voor de scholen die deze gegevens nu vrijwillig leveren toch als een substantiële lastenvermindering worden ervaren. Voor de JGZ-organisaties betekent het dat ze de scholen niet meer ieder voor zich aan hoeven te schrijven voor de persoonsgegevens. Voor JGZ-organisaties en scholen levert dit een structurele besparing op aan administratieve lasten. Naar schatting zullen de JGZ organisaties jaarlijks totaal 16,5 fte aan administratieve lasten kunnen besparen, wat bij een jaarsalaris van € 75.000 (Handleiding overheidstarieven 2015 incl. overhead schaal 6) € 1,2 mln bedraagt. Voor scholen is de geschatte besparing jaarlijks 6,6 fte en bedraagt € 0,5 mln.

5. Ontvangen adviezen

Het onderhavige wetsvoorstel is tot stand gekomen in nauwe samenwerking en afstemming met genoemde veldpartijen. Daarnaast zijn GGD GHOR Nederland, de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), ActiZ, Ouders & Onderwijs (voorheen de Landelijke Ouderraad), de PO-

Raad, VO-Raad en MBO-Raad in de gelegenheid gesteld een reactie op het conceptwetsvoorstel te geven.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn geconsulteerd c.q. hebben een uitvoeringstoets uitgebracht.

Van de VO-Raad en de MBO-Raad zijn geen reactie ontvangen. De opmerkingen van de DUO zijn technisch van aard en zijn verwerkt. De IGZ, ActiZ hebben aangegeven in te stemmen met het wetsvoorstel.

De VNG steunt het wetsvoorstel en geeft in haar reactie twee opmerkingen mee. De VNG vraagt om in het wetsvoorstel op te nemen dat aansluiting op en gebruik van de BRON-registratie voor de gemeenten (c.q. de GGD-en) kosteloos is. VWS heeft met de GGD GHOR Nederland afgesproken dat, gelet op de uitkomsten van de businesscase, de GGD-en zodanig voordeel hebben dat zij deze kosten zelf kunnen betalen.

GGD GHOR Nederland geeft in haar reactie aan dat het veld een sterke wens heeft om een klas inclusief toevoeging te verkrijgen, vooral op grote onderwijsinstellingen met veel klassen op een bepaald niveau is dat van belang.

Dit punt heeft GGD GHOR Nederland besproken met DUO. DUO kan voor het primair onderwijs, voor zover gevuld door de scholen, de groepsnaam leveren. Echter voor het voortgezet onderwijs bevat BRON geen veld «klasnaam», daardoor kan DUO deze specifieke informatie niet verstrekken. Ondanks dat DUO hieraan niet tegemoet kan komen heeft de GGD GHOR Nederland aangegeven dat, gezien de voordelen op het gebied van betrouwbaarheid, actualiteit en beschikbaarheid van de levering, zij het wetsvoorstel (blijft) steunen.

De PO-Raad heeft mondeling aangegeven geen bezwaar tegen het wetsvoorstel te hebben, maar benadrukt wel dat dataminimalisatie moet worden toegepast. Met andere woorden dat niet te veel of dat gegevens niet vaker dan noodzakelijk beschikbaar worden gesteld. Dit punt is onder de aandacht van DUO gebracht.

Ouders & Onderwijs benadrukt in haar reactie dat ouders goed moeten worden geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van het delen van gegevens uit BRON met JGZ. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel zal hier aandacht aan worden besteed.

6. Transitie en implementatie

Wat betreft de invoering van de wetwijziging zal er geen transitieperiode plaatsvinden. De wijzigingen worden op een bij koninklijk besluit te bepalen datum ingevoerd.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I van dit voorstel van wet geeft uitvoering aan de benodigde aanpassing van artikel 5 van de Wet publieke gezondheid. De verplichting tot het gebruik maken van de persoonsgegevens uit het BRON wordt geïntegreerd in het derde lid, waarin al is opgenomen de digitaliseringplicht van de patiëntendossiers. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om «bij regeling van de Minister voor Jeugd en Gezin» te wijzigen in «bij regeling van Onze Minister».

De uit BRON verkregen gegevens mogen door de gemeente alleen worden gebruikt bij de taak, bedoeld in artikel 5 van de Wet publieke gezondheid en niet worden verwerkt voor andere doeleinden. In het (nieuwe) vierde lid van artikel 5 van de Wet publieke gezondheid is geregeld dat het bestand met gegevens door de JGZ-organisatie uiterlijk één maand na verkrijging wordt vernietigd. Het is immers niet nodig dat het bestand langer wordt bewaard dan nodig is voor het uitnodigen van de leerlingen voor de JGZ.

Omdat de voorgestelde bepalingen in artikel 5 niet relevant zijn voor Caribisch Nederland, worden deze aan artikel 68b van de Wet publieke gezondheid toegevoegd, opdat zij in Caribisch Nederland niet van toepassing zijn.

Met artikel II van dit voorstel wordt artikel 24f van de Wet op het onderwijstoezicht aangepast. Hieraan is toegevoegd de (colleges van) burgemeester en wethouders, voor zover het betreft hun taak als opdrachtgever voor de uitvoering van de JGZ. Tevens zijn de persoonsgegevens die verstrekt kunnen worden hierin opgenomen. De (colleges van) burgemeester en wethouders zullen vervolgens de JGZ-organisaties machtigen om namens hen de gegevens op te halen, opdat zij de JGZ kunnen uitvoeren.

De persoonsgegevens dienen uitsluitend voor het administratieve proces van het uitnodigen van leerlingen om jeugdgezondheidszorg te kunnen aanbieden.

Het persoonsgebonden nummer in het onderwijs is het burgerservicenummer of, voor die leerlingen die geen burgerservicenummer hebben, het onderwijsnummer. De JGZ-organisaties hebben het burgerservicenummer nodig van een leerling om door middel van koppeling met de Basisregistratie Personen (BRP) de identiteit van een leerling te kunnen vaststellen om het kind het basispakket JGZ te kunnen aanbieden. Om daarnaast ook die kinderen te kunnen bereiken die geen burgerservicenummer hebben, is het onderwijsnummer van belang. Omdat het onderwijsnummer niet kan worden gekoppeld aan de BRP zijn voor de JGZ ook de geboortedatum en de naamgegevens van belang om de identiteit van de leerling te kunnen vaststellen en om te bepalen of de leerling binnen de leeftijdsgroep van de JGZ valt om de betreffende kinderen te kunnen uitnodigen voor een periodiek gezondheidsonderzoek

op hun school. Indien er sprake is van geheime adressen, zullen specifieke afspraken worden gemaakt tussen DUO en de JGZ-organisaties over de afhandeling van de contactgegevens van de betreffende kinderen of de betreffende deelnemers om hun privacy en veiligheid te kunnen waarborgen.

Het registratienummer van de instelling is het nummer van de Basisregistratie Instellingen (BRIN). Dit omvat ook de adresgegevens van de onderwijsinstelling of de vestiging daarvan. De informatie over de onderwijsinstelling en het soort onderwijs, de groep en de inschrijvingsdatum in het leerjaar of het onderwijstype is voor de JGZ-organisaties van belang om de leerlingen tot 18 jaar die tot de doelgroep behoren te kunnen vinden en om de leerlingen per schoolklas te kunnen uitnodigen voor de periodieke gezondheidsonderzoeken. Onder groep wordt in het onderwijs ook het leerjaar verstaan. Indien de naam van de klas in het BRON is ingevuld, is deze informatie voor de JGZ ook behulpzaam om de kinderen via de juiste schoolklas te kunnen uitnodigen.

Over de regelmaat waarmee en de voorwaarden waaronder de persoonsgegevens van leerlingen tot 18 jaar beschikbaar worden gesteld aan de gemeenten voor de uitvoering van de JGZ worden tussen DUO en de koepelorganisaties GGD GHOR Nederland, Actiz en VNG nadere afspraken gemaakt. De JGZ-organisaties maken onderling sluitende afspraken over de zorg aan leerlingen die onderwijs volgen in de gemeenten waarvoor de JGZ-organisatie werkt, maar die wonen in het werkgebied van een collega-JGZ-organisatie.

Met de wijziging van het (nieuwe) dertiende lid van artikel 24f wordt het (nieuwe) twaalfde lid daaraan toegevoegd. Dit betekent dat gemeenten geen rechtstreekse toegang tot het BRON hebben. De gemeenten verkrijgen de gegevens via DUO. Het BRON bevat de in- en uitschrijfggegevens van de kinderen die zijn ingeschreven op scholen. DUO stelt de betreffende gegevens aan de JGZ-organisaties beveiligd beschikbaar.

De wijzigingen van het (nieuwe) zestiende lid van artikel 24f en van artikel 24i, eerste lid, onderdeel b, zijn van wetstechnische aard.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn