

Vergaderjaar 2017–2018

34 878

Bundeling en aanpassing van regels over de registers met betrekking tot onderwijsdeelnemers (Wet register onderwijsdeelnemers)

Nr. 4 HERDRUK¹

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT²

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 februari 2017 en het nader rapport d.d. 2 februari 2018, 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.

Bij Kabinetsmissive van 1 december 2016, no. 2016002108, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot bundeling en aanpassing van regels op het terrein van het onderwijs (Algemene wet onderwijs), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de totstandbrenging van een eerste aanzet voor een algemene onderwijswet, waaraan stapsgewijs onderwerpen die verschillende onderwijssectoren aangaan worden toegevoegd. Het eerste onderwerp van de wet is het register onderwijsdeelnemers, waarin gegevens over onderwijsdeelnemers uit alle onderwijssectoren zijn opgenomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Op zichzelf onderschrijft de Afdeling de wenselijkheid om de eenheid binnen de onderwijswetgeving te bevorderen. De toelichting zet evenwel niet uiteen waarom het instrument van een algemene, alle sectoren overstijgende onderwijswet daarvoor geschikt zou zijn. Gegeven de uiteenlo-

¹ Herdruk i.v.m. tekstuele correcties

² 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

pende kenmerken van de onderwijssectoren is het aantal onderwerpen dat zich voor een algemene regeling leent vermoedelijk zeer beperkt. In dit verband ontbreekt een indicatie van de onderwerpen die in die algemene regeling een plaats zou kunnen krijgen.

Het voorstel betekent dat de gebruiker in plaats van één sectorwet, straks ook de «algemene» onderwijswet zal moeten raadplegen om de toepasselijke regels te vinden. Gezien de wezenlijke verschillen die er tussen de onderwijssectoren bestaan, heeft een algemene onderwijswet voorts als risico dat de regels ingewikkelder worden en de gelaagdheid van de regeling toeneemt, omdat de beoogde eenheid slechts kan worden bereikt door daarop tegelijk uitzonderingen toe te laten of op een lager niveau regels te stellen. Daarbij komt dat de algemene onderwijswet ook in de plannen van de regering meer het karakter van een sectorgewijs opgebouwde verzamelwet zal hebben dan van een algemene onderwijswet. Gelet hierop adviseert de Afdeling om het voorstel te heroverwegen.

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)

Doel van het wetsvoorstel is om regels die een bovensectoraal karakter hebben voortaan zoveel mogelijk in één wet op te nemen. Volgens de toelichting wordt het zo voor scholen en andere betrokkenen eenvoudiger om hun weg te vinden in de onderwijswetgeving,³ verbetert de aansluiting tussen de onderwijssectoren omdat regelingen minder onnodig uit elkaar zullen lopen en leidt een algemene wet tot bestendiger wetgeving omdat aanpassingen voor alle onderwijssectoren gaan gelden en daarom extra zorgvuldigheid vragen.

De Awo heeft het karakter van een aanbouwwet. Een definitieve (hoofd)stukindeling ontbreekt. Het voorstel bevat voorshands slechts een bovensectorale regeling met betrekking tot de onderwijsregisters. Mogelijk worden later andere onderdelen toegevoegd. Voorshands wordt alleen gedacht aan incorporatie van de Wet op het lerarenregister, en mogelijk ook de wettelijke bepalingen over de jaarverantwoording.

De Afdeling juicht het streven naar meer eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de wetgeving op zichzelf toe. Het middel van een algemene wet onderwijs acht zij in dit geval niet geschikt. De onderwijswetgeving is in hoge mate sectoraal bepaald. De onderwijssectoren – primair, voortgezet, beroeps-, hoger en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs – hebben weliswaar veel thema's gemeenschappelijk, zoals rechtsvorm, bekostiging, doelgroep, personeel, kwaliteitseisen, toezicht. Maar de eigen aard van de sectoren brengt mee dat maar weinig thema's zich zullen lenen voor een algemene, uniforme regeling. Die eigen aard

³ Onder meer doordat het aantal afzonderlijke wetten zal afnemen.

komt onder meer tot uitdrukking in wezenlijke verschillen in onder meer doelgroepen, omvang van het aanbod en aantal instellingen, schaal-grootte en mate van professionalisering, bekostigingsstructuur en kwaliteitscontrole, de bestuursstructuur en medezeggenschap. Naarmate het bereik van de algemene onderwijswet beperkter is, betekent dit dat een gebruiker voor een goed en volledig begrip van het onderwijsrecht dat op hem van toepassing is niet alleen de algemene onderwijswet, maar ook de sectorwetten erop zal moeten naslaan.

Gegeven de verscheidenheid tussen de onderwijssectoren zal de algemene wet voorts zelf niet aan een vorm van sectorindeling kunnen ontkomen. Dat is niet bevorderlijk voor de toegankelijkheid ervan voor de gebruiker. De Wet op het onderwijstoezicht kent bijvoorbeeld een klein algemeen deel, en daarnaast wat betreft de uitoefening van het toezicht een indeling naar sectoren. De verscheidenheid tussen sectoren heeft voorts als risico dat een algemene wet ingewikkelder wordt dan een sectorale regeling en de gelaagdheid van de regeling toeneemt. De beoogde eenheid kan namelijk slechts worden bereikt door daarop uitzonderingen toe te laten of op een lager niveau regels te stellen om recht te doen aan de verschillen. Het wetsvoorstel, hoewel dat is beperkt tot één onderwerp, laat reeds zien tot welke problemen dit leidt.⁴ De onoverzichtelijkheid voor de gebruiker wordt ten slotte nog vergroot omdat de algemene onderwijswet ook in de plannen van de regering vooralsnog meer het karakter heeft van een algemene (verzamel-)wet, naast de andere «algemene» wetten en de sectorwetten.

Gelet op de eigen aard van de onderwijssectoren en de daaruit voortvloeiende bezwaren van een algemene wet zou het ten minste aanbeveling verdienen om eerst een wetgevingsnotitie op te stellen, waarbij verkend wordt onder welke voorwaarden harmonisatie mogelijk is en wat het beoogde einddoel is. In deze notitie zouden de onderwerpen moeten worden opgenomen die concreet deel uit zouden moeten gaan maken van de algemene wet die de regering voor ogen staat. Alleen indien daaruit naar voren komt dat een substantieel aantal onderwerpen zich voor zinvolle regeling in de algemene wet leent zou vervolgens een wetgevingsprogramma dienen te worden vastgesteld, opdat een regelmatige voortgang gewaarborgd kan worden. Is dat niet het geval, dan zou van een algemene wet afgezien moeten worden.

Zou een algemene wet zinvol blijken te zijn, dan zal het realiseren daarvan een langdurig project zijn. De Afdeling geeft de regering daarom in overweging voor de kortere termijn te streven naar verdere harmonisatie van begrippen en terminologie in de sectorwetgeving en waar mogelijk incorporatie van de afzonderlijke themawetten in de sectorwetten. Verdere harmonisatie op die kortere termijn kan tevens worden bereikt door voortschrijdende aanpassing van de onderwijswetgeving aan de Algemene wet bestuursrecht.⁵

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling de keuze voor een algemene onderwijswet te heroverwegen, voorshands de bepalingen van de registerwetgeving en van andere sectorwetten waar mogelijk te integreren in de verschillende sectorwetten en te streven naar verdere harmonisatie van begrippen en terminologie in de sectorwetten.

⁴ Hoewel hoofdstuk 1 een aantal centrale begrippen definieert, worden ten behoeve de registerwetgeving (hoofdstuk 2) de meeste begrippen opnieuw gedefinieerd, waarbij bovendien een onderscheid wordt gemaakt naar sector. Een begrip als «bestuur» krijgt daardoor, afhankelijk van de onderwijssector en de gegevens die het betreft drie betekenissen, nog afgezien van de definitie in artikel 1.1.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 607, nr. 4.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

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.⁶ 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

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 365.

wet bestuursrecht.⁷ 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 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.⁸

2. Betrouwbaarheid gegevens niet bekostigd hoger onderwijs

Voorgesteld wordt de beschikbaarstelling van diplomagegevens inzake het bekostigd onderwijs uit te breiden naar niet bekostigd onderwijs. Het voornemen daartoe was al aangekondigd bij het wetsvoorstel tot instelling van het diplomaregister, maar kon toen niet worden uitgevoerd, omdat nog niet werd voldaan aan de eis van beschikbaarheid en betrouwbaarheid.⁹ In de memorie van toelichting bij het huidige wetsvoorstel wordt gesteld dat de gegevens van het niet bekostigde middelbaar onderwijs aan beide criteria voldoen.¹⁰ Als gevolg van het wetsvoorstel zal ook het niet bekostigd hoger onderwijs verplicht worden persoonsgegevens van studenten te leveren aan DUO voor verdere verwerking in het register onderwijsdeelnemers. Aan het vereiste van beschikbaarheid lijkt dus te zullen worden voldaan. Een uiteenzetting over de vraag of de gegevens van het niet bekostigd hoger onderwijs tevens voldoen aan de eis van betrouwbaarheid ontbreekt echter.

De Afdeling adviseert in de toelichting hieraan alsnog aandacht te schenken.

⁷ 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 onderwijs-huisvesting in Caribisch Nederland te verlengen en aanpassing van de Wet studiefinanciering BES om die in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk (Stb. 2017, 80).

⁸ Zie Aanwijzing 95 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 587, nr. 3, blz. 2.

¹⁰ Paragraaf 3.2 Beschikbaarstelling diplomagegevens niet bekostigd onderwijs.

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.¹¹ 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

Artikel 2.1 introduceert de gegevenssets (basisgegevens, vrijstellingsgegevens, verzuimgegevens en diplomagegevens). Deze sets worden gedefinieerd in relatie tot de doelen waarvoor levering van deze gegevens aan de Minister ten behoeve van het register onderwijsdeelnemers noodzakelijk is. Dit gebeurt door te verwijzen naar het relevante lid van de doelbepaling, artikel 2.3. Hierdoor wordt bereikt dat de doelbinding van de vier samenstellende registers gehandhaafd blijft en wordt het mogelijk de specificatie van de gegevens te delegeren, aldus de toelichting.

Artikel 2.7 bepaalt welke gegevens worden geregistreerd in het register onderwijsdeelnemers. Dit betreft per onderwijsdeelnemer het persoonsgebonden nummer en voor zover van toepassing de identificerende gegevens en de overige basisgegevens, vrijstellingsgegevens, verzuimgegevens en diplomagegevens. Deze ordening is volgens de toelichting gebaseerd op de gegevenssets.

De Afdeling wijst er op dat de identificerende gegevens niet tot de gegevenssets behoren, tenzij zij tot de basisgegevens gerekend moeten worden. De definitie van basisgegevens geeft daarover echter geen uitsluitel. Voorts is het niet duidelijk wat de functie is van het bijvoeglijk naamwoord «overige» en wat het bijvoorbeeld het verschil is tussen «basisgegevens» en «overige basisgegevens».

De Afdeling adviseert duidelijkheid te verschaffen over de identificerende gegevens. Indien de gedachte is dat elke set identificerende gegevens bevat en daarnaast «overige» basisgegevens, respectievelijk overige vrijstellingsgegevens, overige verzuimgegevens of overige diplomagegevens, dan verdient het aanbeveling dat nader uiteen te zetten en de begripsbepalingen en de artikelen 2.7-2.9 daarop aan te passen. Juister lijkt het echter het woord «overige» te vermijden.

¹¹ Stb. 2017, 390.

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 diplomagegegevens) 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. *Artikel 2.10, eerste lid, bepaalt dat persoonsgegevens over gezondheid deel uit kunnen maken van de basisgegevens. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is in beginsel verboden en dient om die reden haar grondslag te vinden in een wet in formele zin die een voldoende specifieke regeling bevat, ook ten aanzien van de noodzaak van de verwerking.¹² Doordat het voorstel een niet geconditioneerde bepaling bevat, ontbreken deze waarborgen.*

De Afdeling adviseert in de wet te preciseren onder welke omstandigheden deze bijzondere persoonsgegevens verwerkt mogen worden.

- b. *Artikel 2.3, derde lid, bepaalt dat bepaalde basisgegevens (vrijstellingsgegevens) worden verstrekt ten behoeve van de uitvoering van overige wettelijke taken door Onze Minister. Verstrekking van basisgegevens in de vorm verzuimgegevens respectievelijk diplomagegegevens kan ook gegevens omtrent de identiteit bevatten (vierde lid) of het persoonsgebonden nummer (vijfde lid). In het verlengde hiervan bepaalt artikel 2.15, zesde lid, dat ter uitvoering van het eerste tot en met vijfde lid bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald voor welke overige wettelijke taken van Onze Minister de verstrekking gebeurt en welke gegevens dit betreft. Uit artikel 7 van de Wet bescherming persoonsgegevens volgt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld.*

De Afdeling adviseert de taken die het hier betreft in de wet zelf op te nemen.

- c. *Artikel 2.18, derde lid, bepaalt dat diplomagegegevens met het persoonsgebonden nummer worden verstrekt aan Onze Minister voor de uitvoering van overige wettelijke taken van Onze Minister. Ingevolge artikel 2.18, vierde lid, wordt bij algemene maatregel van bestuur bepaald voor welke overige wettelijke taken van Onze Minister de verstrekking gebeurt.*

De Afdeling adviseert de overige taken die het hier betreft in de wet zelf op te nemen.¹³

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. Omschre-

¹² Artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens en Richtlijn 95/46/EG van het Europees parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995 L 281).

¹³ Zie aanwijzing 24 en 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

ven 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.¹⁴ Een voorbeeld is de periode gedurende welke een leerling begeleiding ontvangt vanuit een cluster 1 of 2 instelling of een epilepsieschool.¹⁵ Registratie van dit gegeven in BRON is nodig om landelijk zicht te houden op het aantal leerlingen in het onderwijs met een ondersteuningsbehoefte.¹⁶ 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.¹⁷

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. Evaluatie

Artikel 2.31 bepaalt dat het register onderwijsdeelnemers binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd op de aspecten doeltreffendheid en werking in de praktijk. Ter toelichting wordt gewezen op de motie van het lid Franken c.s. van 17 mei 2011.¹⁸ Daarin wordt de regering opgeroepen om bij nieuwe wetgeving, waarbij van een beperking op het

¹⁴ 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.

¹⁵ Artikel 164a, leden 2a en 2b, Wet op de expertisecentra.

¹⁶ Zie Kamerstukken 33 971 (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).

¹⁷ Ook wordt bij amvb geregeld welke basisgegevens uit het register aan derden worden verstrekt (zie de artikelen 19 tot en met 24).

¹⁸ Kamerstukken I 2010/11, 31 051, nr. D.

grondrecht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer sprake is, onder meer te voorzien in een evaluatiebepaling.

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. Om die reden is de betekenis van een evaluatiebepaling niet duidelijk. Tenzij het nut alsnog aannemelijk kan worden gemaakt, adviseert de Afdeling deze bepaling te schrappen.

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.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

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,
I.K. van Engelshoven