Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 1997–1998

25 828 Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs

A ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 oktober 1997 en het nader rapport d.d. 19 december 1997, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 4 juni 1997, no. 97.002614, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 juni 1997, nr. 97 002614, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 oktober 1997, nr. W05.97.0311, bied ik U hierbij aan.

1. In het wetsvoorstel zijn twee van elkaar te onderscheiden onderwerpen aan de orde. Het eerste is het voornemen tot invoering van een persoonsgebonden nummer voor alle deelnemers aan het Nederlandse onderwijs; het tweede is het voornemen om voor dit persoonsgebonden nummer het reeds bestaande sociaal-fiscaal nummer (hierna: sofi-nummer) te gebruiken.
De Raad van State zal in het hiernavolgende allereerst zijn oordeel geven over het persoonsgebonden onderwijsnummer en vervolgens over de toepassing van het sofi-nummer als persoonsgebonden onderwijsnummer.

2. In de memorie van toelichting wordt het voorstel tot invoering van een persoonsgebonden onderwijsnummer gemotiveerd met drie argumenten:
- *verbetering van de rechtmatigheidscontrole van de bestedingen;*
- *vermindering van de administratieve belasting van scholen en andere onderwijsinstellingen;*
- *verbetering van de kwaliteit en beschikbaarheid van beleidsinformatie.*

a. Wat de rechtmatigheidscontrole betreft wordt in de memorie van toelichting (paragraaf 2.1) opgemerkt dat de huidige manier van administreren gevoelig is voor onnauwkeurigheden omdat de administratie niet te herleiden is tot gegevens over deelneming van individuen. Het is moeilijk om vergissingen te achterhalen wanneer rond de teldatum leerlingen de school verlaten of van school veranderen. Kleine vergissingen zijn dan niet uit te sluiten, aldus de toelichting. In welke mate deze vergissingen zich voordoen wordt in de toelichting niet uiteengezet. Wel wordt een voorbeeld gegeven: indien per

[1] De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

KST26828
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 1998

school gemiddeld één leerling te veel wordt geteld gaat het op jaarbasis om een extra bedrag van 60 miljoen gulden.
Wat de fraudebestrijding als mogelijk doel betreft is de toelichting niet duidelijk. De toelichting (paragraaf 8.2) bevat slechts een zinspeling: «Ook in het onderwijs geldt dat de verleiding minder nauwkeurig te zijn met registraties relatief groot is, wanneer de opbrengst aanzienlijk is, de pakkans klein is en de straf als onregelmatigheden worden geconstateerd ook gering is».
De Raad acht het op zichzelf wel aannemelijk dat de invoering van een onderwijsnummer van belang is voor het voorkomen van vergissingen en voor de bestrijding van eventuele fraude. De in de toelichting aangevoerde argumentatie acht hij echter onvoldoende. Geadviseerd wordt het voorstel te voorzien van een zodanige motivering – zo mogelijk met kwantitatieve gegevens inzake de omvang en betekenis van vergissingen en fraude – dat de noodzaak tot invoering van een onderwijsnummer overtuigend wordt aangetoond.

b. De vermindering van de administratieve belasting van de scholen zal, zo blijkt uit de toelichting, vooral worden bereikt doordat het voorgestelde systeem het mogelijk maakt gegevens te verzamelen op leerlingniveau, waardoor op eenvoudige wijze informatie verzameld kan worden die voor meer doelen kan worden gebruikt. Dan is het ook mogelijk om scholen of instellingen niet meer door vier of vijf instanties met vragen te laten benaderen maar om deze via één loket een aanspreekpunt te bieden, aldus de toelichting.
De Raad leidt uit deze redenering af dat met «één loket» de centrale registratie wordt bedoeld die via een landelijk netwerk verbonden is met alle scholen en onderwijsinstellingen. Indien het zover komt zal inderdaad sprake kunnen zijn van verlichting van de administratieve taken, zij het dat scholen en instellingen ook dan nog tal van mutaties zullen moeten doorgeven. Voorwaarde is dat alle scholen overgaan op elektronische verwerking en verzending van gegevens en dat de software compatibel is. De toelichting, waarin de huidige registratie en uitwisseling van gegevens «archaïsch» wordt genoemd («met potlood en papier»), wekt niet de indruk dat thans reeds aan die voorwaarde is voldaan. Weliswaar maakt de toelichting (in paragraaf 8.3) melding van een toezegging van softwareleveranciers om het opnemen van het onderwijsnummer zonder meerkosten mee te nemen in een «update» van de pakketten, maar daarmee worden de kosten niet gecompenseerd. Mede in het licht van de opmerking die de Onderwijsraad in zijn advies van 24 juli 1996 over dit punt heeft gemaakt acht de Raad een nadere verduidelijking geboden van de stelling dat de administratieve lasten van de scholen zullen worden verminderd.

c. Het betoog dat de invoering van het nieuwe stelsel zal leiden tot een verbetering van de kwaliteit en de beschikbaarheid van de beleidsinformatie acht de Raad niet van beslissende betekenis, al was het maar omdat de toelichting zelf de bestaande ramingen van de onderwijsdeelname «al van goede kwaliteit» acht (paragraaf 2.3). Dat de gegevens sneller en eenvoudiger zijn te verzamelen ligt voor de hand maar dat de beleidsinformatie werkelijk grote voordelen zal kunnen putten uit de veronderstelde grotere nauwkeurigheid wordt in de toelichting niet overtuigend aangetoond. Daar komt bij dat de beoogde gegevens pas na afloop van het langjarige invoeringstraject vruchten zullen kunnen afwerpen. Dat de nieuwe manier van werken ook in dit geval een oplossing is voor oude problemen (paragraaf 1.1) kan naar de opvatting van de Raad op grond van de aangevoerde argumenten niet worden volgehouden. Men kan hoogstens spreken van een gunstig neveneffect. De Raad adviseert in de toelichting de voordelen voor de beleidsinformatie niet nadrukkelijk als een hoofddoel te presenteren.

2. a. De Raad van State acht op zichzelf wel aannemelijk dat de invoering van een onderwijsnummer van belang is voor het voorkomen van vergissingen en voor de bestrijding van eventuele fraude, maar acht de in de toelichting aangevoerde argumentatie onvoldoende. Hij adviseert het voorstel te voorzien van een zodanige motivering dat de noodzaak tot invoering van een onderwijsnummer overtuigend wordt aangetoond.
Naar aanleiding van dit advies is in de toelichting – in het bijzonder in paragraaf 2.1 – de argumentatie voor de invoering van een persoonsgebonden nummer in het onderwijs aanzienlijk uitgebreid en aangevuld met voorbeelden en kwantitatieve gegevens.

Dit leidt tot de conclusie dat, in vergelijking met de huidige wijze van informatieverstrekking (op geaggregeerd niveau), de invoering van een onderwijsnummer het mogelijk maakt dat:
– een integrale controle op persoonsniveau plaatsvindt op de bekostigingsgegevens, waardoor de steekproefsgewijze controlesystematiek op scholen gerichter en adequater ingezet kan worden;
– een snelle reactieve en proactieve controle door uitvoeringsorganisaties op het terrein van onderwijs plaatsvindt, samenvallend met de berekening van de hoogte van de bekostiging van onderwijsinstellingen;
– duidelijkheid ontstaat waar het gaat over de verklaring van geconstateerde verschillen en eventuele onrechtmatigheden;
– een controle plaatsvindt op gegevensverstrekking, ook voor wat betreft de juistheid van individuele leerlinggegevens, en op eventuele fraude in de schooladministraties.

De noodzaak tot invoering van een onderwijsnummer acht ik in het licht van de uitgebreide toelichting overtuigend aangetoond.

b. Het feit dat de huidige wijze van registreren door scholen en het uitwisselen van deze gegevens met de uitvoeringsorganisaties zo langzamerhand als archaïsch kan worden gekenschetst (gedacht kan worden aan het handmatig invullen en per post verzenden van telformulieren, die vervolgens door de uitvoeringsorganisaties weer handmatig verwerkt moeten worden), betekent niet dat de infrastructuur voor een geautomatiseerde wijze van gegevensverstrekking op scholen niet aanwezig zou zijn. Uit een recente inventarisatie blijkt namelijk dat de meeste scholen reeds beschikken over een softwarepakket voor de leerlingenadministratie en een toereikende technische infrastructuur om de gegevensverstrekking met nieuwe media te ondersteunen. Onderwijsinstellingen zonder een dergelijke automatisering op dit moment, verwachten veelal binnen enkele jaren ook aan deze voorwaarden te voldoen. Scholen zullen echter gestimuleerd moeten worden om daadwerkelijk gebruik te maken van de reeds op schoolniveau aanwezige informatiseringsmogelijkheden. Ter illustratie kan worden opgemerkt dat nagenoeg alle scholen beschikken over een computer met voldoende capaciteit voor het voeren van de administratie en dat veel scholen tevens beschikken over een modem. Uit het onderzoek blijkt dat scholen deze infrastructuur nog niet optimaal gebruiken. Van deze technologie kan gebruik worden gemaakt zonder dat ingewikkelde bewerkingen van de gegevens in de schooladministraties behoeven te worden gemaakt.
De toelichting (paragraaf 2.2) is op dit onderdeel verduidelijkt en aangevuld.

c. De verbetering van de kwaliteit en de beschikbaarheid van beleidsinformatie is *op zichzelf beschouwd* niet doorslaggevend voor de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs. Dit betekent echter niet dat de voordelen voor de beleidsinformatie niet een van de hoofddoelen zouden zijn. Zij moeten echter wel worden beschouwd in combinatie met de beide andere hoofddoelen (verbetering van de rechtmatigheidscontrole en vermindering van de administratieve belasting van scholen en instellingen).
Het advies van de Raad van State om de voordelen voor de beleidsinformatie niet nadrukkelijk als hoofddoel te presenteren, heb ik derhalve niet overgenomen. Het belang van verbetering van de kwaliteit en beschikbaarheid van beleidsinformatie is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad nader gemotiveerd. De voordelen die de invoering van een onderwijsnummer heeft voor de beleidsinformatie, is naar mijn mening daarmee overtuigend aangetoond.

3. Als het gaat om de keuze van het persoonsgebonden nummer dienen zich in principe twee mogelijkheden aan:
– *een nummer dat alleen voor de sector onderwijs zal worden gebruikt (sectorgebonden);*
– *een reeds voor een andere sector bestaand nummer (zoals het sofi-nummer), dat aldus sectoroverstijgend wordt gebruikt.*

Het wetsvoorstel kiest voor het sectoroverstijgend gebruik van het

sofi-nummer. Dat betekent dat het nummer aan iedere burger kort voor het begin van de schoolloopbaan (op de leeftijd van drie en een half jaar) zal worden uitgereikt en dat een lange reeks gegevens inzake de individuele schoolloopbaan aan dit nummer zal worden gekoppeld, waaronder een aantal gegevens die zijn te karakteriseren als gevoelige gegevens.

De Registratiekamer heeft zowel in haar advies aan de Minister van Justitie van 3 november 1995 als in haar advies aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 13 september 1996 uitvoerige aandacht besteed aan de bezwaren die speciaal uit een oogpunt van privacy-bescherming verbonden zijn aan het sectoroverstijgend gebruik van het sofi-nummer. Bezwaar van beslissende betekenis acht de Registratiekamer dat door sectoroverstijgend gebruik de verspreiding van het nummer zodanig zal toenemen dat de ontwikkeling in de richting van een nationaal persoonsnummer moeilijk meer valt tegen te gaan. «De handhaving van de huidige gebruiksregels zal dan al spoedig schipbreuk lijden met alle daaraan verbonden risico's voor de persoonlijke levenssfeer van de Nederlandse burger». In haar advies van 3 november 1995 verwijst de Registratiekamer naar de ervaringen in Zweden waar het in 1947 ingevoerde persoonsnummer inmiddels zoveel bezwaren oplevert (door misbruik en vergissingen) dat stappen worden ondernomen om over te gaan op een stelsel van sector-gebonden nummers. De Zweedse praktijk heeft geleerd dat juridische barrières tegen onjuist gebruik van het persoonsnummer, misbruik of onjuist gebruik, niet doeltreffend zijn en dat slechts technische barrières (het gebruik van aparte nummers voor verschillende sectoren) werkelijk effectief zijn. Inmiddels is in Duitsland invoering van een nationaal nummer als strijdig met de grondwettelijke privacy-bepalingen afgewezen en hebben ook Frankrijk en Groot-Brittannië vanwege overwegende bezwaren uit een oogpunt van privacy afgezien van de invoering van een nationaal persoonsnummer.
In de memorie van toelichting wordt op de hier verkort weergegeven bezwaren van de Registratiekamer gereageerd (paragraaf 8.1) met het argument dat het opzetten van een eigen sectorgebonden onderwijsnummer veelal onnodig kostenverhogend is. Ook bevat de toelichting een citaat uit de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel Wet sociaal-fiscaal nummer Ziekenfondswet (kamerstukken II 1995/96, 24 142, nr. 5, van 30 oktober 1995) waarin wordt medegedeeld dat de regering het criterium voor het gebruik van het sociaal-fiscaal nummer heeft verruimd. Ingevolge dit verruimde criterium kan het gebruik van het sociaal-fiscaal nummer worden toegestaan aan organisaties en personen die ingevolge enige wettelijke regeling met het uitvoeren van een taak zijn belast indien dit noodzakelijk is met het oog op:

- *de bestrijding en het tegengaan van fraude, voorzover in het gebruik van het sociaal-fiscaal nummer ten behoeve van dat doel bij of krachtens de wet is voorzien.*
- *de structurele gegevensuitwisseling van persoonsgegevens met andere organisaties en personen die gerechtigd zijn het sociaal-fiscaal nummer te gebruiken voorzover de uitwisseling met die organisaties en personen bij of krachtens de wet is voorzien, alsmede*
- *in andere gevallen waarin de formele wetgever dit om gewichtige redenen noodzakelijk acht.*

Hoewel de toelichting stelt dat het voorstel van wet volledig in overeen-stemming is met het regeringsstandpunt wordt niet duidelijk gemaakt welk van de drie criteria van beslissende betekenis is geweest. Wel wordt elders in de toelichting (paragraaf 3) als bezwaar tegen de invoering van een apart onderwijsnummer aangevoerd dat in dat geval een administratie moet worden opgezet die een gedeeltelijke kopie is van de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. «Er worden dan twee administraties los van elkaar bijgehouden die deels dezelfde inhoud moeten hebben met geen ander doel dan met het oog op de privacybescherming deze registratie gescheiden te houden. Dat is ondoelmatig.
Het is een bron van vergissingen en leidt daardoor tot vertragingen in administratieve processen. Het is daarom in strijd met het uitgangspunt van een doelmatige opzet van basisregistraties bij de overheid. Voor de sector onderwijs is het werken met het sociaal-fiscaal nummer daarom noodzakelijk

om een doeltreffende en doelmatige aanpak te kunnen garanderen», aldus de toelichting (paragraaf 3).

Indien, zoals uit het voorgaande moet worden afgeleid, doelmatigheid de gewichtige (en dus beslissende) reden is die in dit geval naar het oordeel van de regering gebruik van het sofi-nummer noodzakelijk maakt dan levert dat verstrekkende consequenties op.
Het tot dusverre gehanteerde uitgangspunt voor het gebruik van het sofi-nummer had steeds betrekking op de relatie tussen overheidsbeslissingen en de geregistreerde zelf. In het keuzeproces werden de voordelen van het gebruik van het sofi-nummer bij het voorkomen van ongerechtvaardigde aanspraken van de geregistreerde afgewogen tegen het nadeel van de inbreuk op de privacy-bescherming van de geregistreerde.
In dit voorstel wordt een nieuwe weg ingeslagen: niet langer gaat het om het bepalen van de rechten van de geregistreerde zelf en om het bestrijden van door hem gepleegde fraude maar om het doelmatiger kunnen bepalen van de gevolgen die zijn aanwezigheid heeft voor de overheidsadministratie en het tegengaan van fraude binnen de sfeer van de overheidsadministratie.
Indien doelmatigheid het beslissende criterium is in dit geval dan is er geen reden waarom dit criterium niet ook in andere gevallen beslissend zou zijn. Bezien vanuit het oogpunt van doelmatigheid zal het gebruik van een sector-overstijgend nummer immers altijd de voorkeur hebben boven het gebruik van een sectorgebonden nummer.
Daarmee lijkt de invoering van een algemeen persoonsnummer in feite onontkoombaar.
De Raad moet dan ook constateren dat de motivering van de keuze voor het sofi-nummer ontoereikend is. Hij adviseert om, mede tegen de achtergrond van de adviezen van de Registratiekamer en opvattingen en praktijk in de genoemde landen, een uitdrukkelijke afweging te maken van alle relevante voor- en nadelen van de keuze voor een sectorgebonden nummer enerzijds en het sofi-nummer als algemeen persoonsnummer anderzijds. Slechts langs die lijn kan een verantwoorde keuze worden gemaakt.

3. Inzake de keuze voor het sofi-nummer als persoonsgebonden nummer in het onderwijs verwijst de Raad van State allereerst naar de (bekende) bezwaren van de Registratiekamer tegen sectoroverstijgend gebruik van het sofi-nummer. Het belangrijkste bezwaar van de Registratiekamer is dat door dit sectoroverstijgend gebruik de verspreiding van het nummer zodanig zal toenemen dat de ontwikkeling in de richting van een nationaal persoonsnummer moeilijk meer valt tegen te gaan.
Ik deel de vrees van de Registratiekamer in het geheel niet. Het kabinet heeft in 1995 ondubbelzinnige criteria opgesteld voor het gebruik van het sofi-nummer. Zoals in de toelichting nu nog uitgebreider wordt beargumenteerd, is het wetsvoorstel niet alleen volledig in overeenstemming met deze criteria, die bijvoorbeeld ook ten grondslag liggen aan het Besluit gebruik sofi-nummer, maar is het voorgestelde gebruik van het sofi-nummer zelfs een van de aanleidingen geweest om in 1995 de criteria voor gebruik van het sofi-nummer te verruimen. Bovendien regelt het wetsvoorstel limitatief welke instellingen het sofi-nummer mogen gebruiken, waarvoor zij het sofi-nummer mogen gebruiken en welke gegevens aan het nummer gekoppeld mogen worden. Ander gebruik dan geregeld in het wetsvoorstel, is niet toegestaan. Het voorliggende wetsvoorstel is dan ook beslist *niet* een eerste stap naar de invoering van een nationaal persoonsnummer. De vrees van de Registratiekamer getuigt van weinig vertrouwen in de naleving van de Nederlandse wetgeving en in de Nederlandse overheid.
Gelet op het bovenstaande, acht ik de situatie in de door de Raad van State genoemde landen niet relevant, omdat het landen betreft waar ofwel een nationaal persoonsnummer is ingevoerd (Zweden) ofwel de invoering van een nationaal persoonsnummer is overwogen (Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië).
In de aan de Raad van State voorgelegde toelichting kwam wellicht onvoldoende duidelijk tot uitdrukking dat het bestrijden en tegengaan van fraude met overheidsgelden de beslissende reden is geweest voor de keuze van het sofi-nummer als persoonsgebonden in het onderwijs.
Doelmatigheidsverbetering is daarvan een gunstig neveneffect dat mede leidt tot kostenbesparing, maar dat is niet de doorslaggevende reden geweest. De

toelichting is op dit onderdeel verduidelijkt. De vrees van de Raad van State dat doelmatigheid als beslissend criterium de invoering van een algemeen persoonsnummer in feite onontkoombaar maakt, mag daarmee zijn weggenomen.

4a. Wat betreft de gevoelige gegevens zij met name gewezen op de gegevens die van betekenis zijn voor het gewicht van de leerlingen en voor het zogenoemde doelgroepenbeleid. Daarbij gaat het om gegevens die aanduiden tot welke etnische groepering leerlingen behoren, uit welke landen ouders afkomstig zijn of van welke landen zij de nationaliteit bezitten. Hoewel de memorie van toelichting aangeeft dat alle gegevens anoniem zijn blijkt uit de tekst van de wet dat dit niet steeds het geval zal zijn. Indien er bij de rechtmatigheidscontrole inzake de bekostiging dubbeltellingen blijken worden de gegevens van afzonderlijke personen herkenbaar (bijvoorbeeld artikel 113 van de Wet op het basisonderwijs).
Het verwerken van gevoelige gegevens dient te worden getoetst aan artikel 8 van richtlijn nr. 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 (PbEG L 281) (hierna: de privacy-richtlijn). Ter implementatie van deze richtlijn dient het wetsvoorstel Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (hierna: Wet bescherming persoonsgegevens) waarover de Raad op 8 oktober 1997 advies heeft uitgebracht. In de toelichting op dit voorstel (artikelsgewijze toelichting op artikel 18) wordt erop gewezen dat het verwerken van gevoelige gegevens alleen geoorloofd is indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.
De eerste voorwaarde is dat verwerking alleen is toegestaan voorzover dat noodzakelijk is voor het doel van de verwerking: in dit geval de verwezenlijking van het voorkeursbeleid in het onderwijs. Dit betekent, aldus nog steeds de toelichting op artikel 18, dat de verwerking van de etnische gegevens dient te vervallen indien de achterstandspositie van een bepaalde groepering is opgeheven en er voor deze groepering geen voorkeursbeleid meer wordt gevoerd. De tweede voorwaarde is dat verwerking beperkt dient te blijven tot gegevens omtrent iemands geboorteland, het geboorteland van diens ouders of van diens grootouders. Zelfs met de toestemming van de betrokkene is het niet toegestaan andere gegevens te verwerken.
De derde voorwaarde is dat de verwerking van etnische gegevens niet is toegestaan indien de betrokkene daartegen schriftelijk bezwaar maakt.
Het bezwaar hoeft niet te worden gemotiveerd en kan te allen tijde worden ingediend. Ook als de gegevens terzake dienend zijn met het oog op het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt moet de verwerking terstond worden beëindigd.

Toetsing van het wetsvoorstel aan deze drie voorwaarden levert het volgende beeld op.

b. Wat betreft de noodzaak van de registratie van gevoelige gegevens merkt de Raad op dat daar in het voorstel aan voorbij wordt gegaan. In de toelichting dient deze derhalve alsnog overtuigend te worden aangetoond.
Daarbij ware tevens in te gaan op de beoogde duur van de registratie.
In de toelichting op artikel IV, onderdeel B, onder Certificering en vooropleiding, wordt over de duur van de individuele onderwijsgegevens opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat deze gegevens onbeperkt bewaard worden. In het voorstel van wet zelf is evenwel geen bepaling opgenomen die de eindigheid van de persoonsregistraties regelt. De Raad adviseert alsnog een bepaling op te nemen die de eindigheid van alle gegevens inclusief de gevoelige gegevens vastlegt en in de toelichting uiteen te zetten waarom de gekozen termijn noodzakelijk is.

c. Wat betreft het beperkt blijven van de gevoelige gegevens tot gegevens inzake geboorteland van de geregistreerde, zijn ouders of zijn grootouders merkt de Raad op dat een aantal tot dusver voor het doelgroepenbeleid gebruikte gegevens buiten het criterium van artikel 18 van de Wet bescherming persoonsgegevens en daarmee ook buiten de criteria van de richtlijn vallen. Als voorbeeld wijst de Raad op de Regeling specifieke doelgroepen 1997 op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs, waarin

de doelgroepen «vluchteling» en «zigeuners of woonwagenbewoners» voorkomen. Voorts is het de vraag of de groep «leerlingen die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep» onder de werking van de vorenbedoelde bepalingen zal kunnen vallen.
Een en ander betekent dat de in diverse bepalingen van het wetsvoorstel gehanteerde verwijzingen naar regelingen met gegevens als hiervoren aangeduid niet in stand kunnen blijven. De Raad adviseert de bedoelde bepalingen zodanig te specificeren dat zij in overeenstemming worden gebracht met de criteria van de Wet bescherming persoonsgegevens en de privacy-richtlijn.

d. Wat betreft de mogelijkheid van schriftelijk bezwaar van de betrokkenen adviseert de Raad in elk geval in de toelichting op die mogelijkheid te wijzen.

4. a. Alvorens nader in te gaan op de opmerkingen van de Raad van State over de gevoelige gegevens, merk ik op dat in de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie uitsluitend de uitkomst van de toepassing van de regelingen inzake het gewicht van de leerlingen en het doelgroepenbeleid in combinatie met het onderwijsnummer aan de minister wordt verstrekt. Er vindt derhalve geen specificatie plaats naar nationaliteit, bevolkingsgroep of land van herkomst. In de memorie van toelichting is dit waar nodig verduidelijkt.
De gegevens die de minister verwerkt, beperken zich dus tot het gewicht van de leerling (bijvoorbeeld: leerling nr. 1234 heeft gewicht 1,9) respectievelijk de aanduiding «wel/geen doelgroepleerling». Deze gegevens verschaffen op zichzelf genomen geen informatie over iemands ras. Evenmin kan uit deze gegevens rechtstreeks informatie over iemands ras worden afgeleid. Er is daarom geen sprake van direct gevoelige gegevens, maar hooguit van een indicatie dat het gegeven een gevoelig karakter kan hebben. In dat geval gaat het om indirect gevoelige gegevens, waarop artikel 18 van het wetsvoorstel Regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens) niet van toepassing is. Het verwerken van deze gegevens behoeft derhalve niet aan dat artikel getoetst te worden.
Overigens merkt de Raad van State ten onrechte op dat de memorie van toelichting aangeeft dat alle gegevens anoniem zijn. Zowel in paragraaf 4.2 als in de toelichting op de artikelen I tot en met IV en XVI tot en met XX wordt duidelijk aangegeven dat dit uitgangspunt niet geldt voor de controle op de juistheid van de gegevens in het kader van de controle op de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bekostiging. Voor de uitoefening van zijn controletaak moet de minister immers de mogelijkheid hebben om gegevens tot individuele personen te herleiden, respectievelijk gegevens van individuele personen met elkaar te vergelijken (bijvoorbeeld controle op dubbeltellingen).

b. Zoals hiervoor is uiteengezet, registreert de minister geen gevoelige gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. De minister registreert uitsluitend de uitkomst van de toepassing van de regelingen inzake gewicht en doelgroep. De noodzaak om deze uitkomst te registreren, is in de toelichting nader gemotiveerd (paragraaf 4.2).
Het is uiteraard niet de bedoeling dat de door de scholen verstrekte gegevens onbeperkt bewaard worden. In het privacyreglement van Cfi zal worden opgenomen dat deze gegevens met koppeling aan het sofi-nummer zullen worden bewaard tot drie jaar na de teldatum. Daarna zal de koppeling met het sofi-nummer ongedaan worden gemaakt, zodat de desbetreffende gegevens niet meer te herleiden zijn tot een individuele natuurlijke persoon. Dit betekent vanaf drie jaar na de teldatum deze gegevens niet meer kunnen worden beschouwd als persoonsgegevens in de zin van de Wet persoonsregistraties.

c. Zoals gezegd, registreert de minister uitsluitend de uitkomst van de toepassing van de regelingen inzake gewicht en doelgroep. Gegevens als «vluchteling», «zigeuner of woonwagenbewoner» of «behorend tot de Molukse bevolkingsgroep» worden door de scholen niet aan de minister verstrekt en worden derhalve door hem niet geregistreerd.
Dit betekent dat de verwijzing naar de desbetreffende regelingen zoals opgenomen in het wetsvoorstel niet in strijd is met de Wet bescherming persoonsgegevens of de door de Raad van State genoemde Europese privacyrichtlijn, en dat die verwijzing derhalve in stand kan blijven.

d. Ook wat betreft de mogelijkheid van schriftelijk bezwaar van de betrokkenen geldt dat dit voor het onderhavige wetsvoorstel niet relevant is. De minister registreert immers geen gevoelige gegevens van onderwijsdeelnemers. Met betrekking tot het opnemen van gevoelige gegevens in de schooladministratie geldt overigens dat de school deze gegevens uitsluitend rechtsgeldig kan verkrijgen aan de hand van een schriftelijke verklaring van de ouders van de betrokken leerling (of van de leerling zelf, indien deze meerderjarig is). De ouders (of de leerling) zijn niet verplicht een dergelijke verklaring af te geven.

5. De registratie van etnische gegevens is een afwijking van het in artikel 8, eerste lid, van de richtlijn neergelegde verbod van de registratie van deze gegevens, welke afwijking ingevolge artikel 8, vierde lid, van de richtlijn alleen is toegestaan indien sprake is van redenen van zwaarwegend algemeen belang en passende waarborgen worden geboden. Artikel 8, zesde lid, van de richtlijn bepaalt dat de afwijking ter kennis van de Europese Commissie wordt gebracht. De Raad gaat ervan uit dat het wetsvoorstel nogmaals aan hem voor advies zal worden voorgelegd indien de reactie van de Commissie aanleiding geeft tot veranderingen van meer dan bijkomstige aard en hij acht het wenselijk dat de reactie van de Commissie aan hem wordt toegezonden.

5. Zoals hiervoor is betoogd, leidt het wetsvoorstel niet tot de mogelijkheid van registratie van gevoelige gegevens door de minister, zodat artikel 8 van de privacyrichtlijn niet van toepassing is. Het is daarom niet nodig het wetsvoorstel ter kennis van de Europese Commissie te brengen.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn onverkort overgenomen.

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 Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 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 Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 20 oktober 1997, no. W05.97.0311, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- In het in artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 112a van de Wet op het basisonderwijs, gelet op een logische volgorde, het vierde en het vijfde lid verwisselen.
- In het in artikel XXI, onderdeel A, voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Wet op de studiefinanciering «voor zover» vervangen door: indien.
- In het in artikel XII, onderdeel A, voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel m, van de Wet tegemoetkoming studiekosten «voor zover» vervangen door: indien.
- In het in artikel XXIII, onderdeel A, voorgestelde artikel 1, onderdeel h, van de Les- en cursusgeldwet «voor zover» vervangen door: indien.

Memorie van toelichting

- Afkortingen consequent hanteren. Bijvoorbeeld niet «sociaal-fiscaal nummer» en «sofi-nummer» of «VO» en «vo» door elkaar gebruiken.
- Gelet op aanwijzing 93 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) telkens, bijvoorbeeld in paragraaf 2.1, «het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen» vervangen door: het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- In paragraaf 4.2, derde alinea, «cumi-regeling» verklaren.
- In paragraaf 4.2, achtste alinea, gelet op aanwijzing 57 Ar, «individuele records» vervangen door een Nederlandse aanduiding.
- In paragraaf 4.4 «IB-Groep» vervangen door: IBG.
- In paragraaf 5, derde alinea, onder b, «aan de school overlegd» vervangen door: aan de school overgelegd.
- Gelet op aanwijzing 93 Ar telkens, bijvoorbeeld in paragraaf 4.4 «het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij» vervangen door: het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- In de toelichting op de artikelen I tot en met VIII en XVI tot en met XXIII, gelet op aanwijzing 219 Ar, de vindplaats van het debat over de Koppelingswet correct vermelden.
- In de toelichting op de artikelen I, onderdeel B, en II, onderdeel C, onder Herkomst, «WSNS-beleid» verklaren.
- In de toelichting op de artikelen I, onderdeel B, en II, onderdeel C, onder Inschrijf/uitschrijfdatum, «Van belang» vervangen door: Dit is van belang.
- In de toelichting op de artikelen I, onderdeel B, en II, onderdeel C, onder Doelgroepen, «Gewenst» vervangen door: is het gewenst.
- In de toelichting op artikel III, onderdeel B, onder Geslacht, na «daarmee indirect» toevoegen: voor.
- In de toelichting op artikel III, onderdeel B, onder BRIN-nummer, «BRIN-nr» vervangen door: BRIN-nummer.
- In de toelichting op artikel III, onderdeel B, onder Samenhang onderwijssoort, leerjaar en diploma, «Kamer» vervangen door: Tweede Kamer. Tevens de vindplaats van de motie-Rijpstra vermelden, overeenkomstig aanwijzing 219 Ar.
- In de toelichting op artikel III, onderdeel B, onder Onderwijssoort, «Zo hebben bijvoorbeeld» vervangen door: Zo zijn bijvoorbeeld.
- In de toelichting op artikel III, onderdeel B, onder Culturele minderheden, «OVB-cohort» verklaren.
- In de toelichting op artikel IV, onderdeel B, onder geboortedatum, «VAVO» verklaren.
- In de toelichting op artikel IV, onderdeel B, onder Herkomst, de

vindplaats van de toezegging in de Eerste Kamer der Staten-Generaal vermelden, overeenkomstig aanwijzing 219 Ar.
- In de toelichting op artikel IV, onderdeel B, onder Registratienummer instelling, «(CREBO)» laten vervallen.
- In de toelichting op artikel IV, onderdeel B, onder Vordering studie en studieresultaat, gelet op aanwijzing 80 Ar, «artikel 2.2.2, lid 2b» vervangen door: artikel 2.2.2, tweede lid, onder b.
- In de toelichting op artikel IV, onderdeel B, onder Doelgroepen, gelet op aanwijzing 80 Ar, «artikel 2.2.2 lid 4» vervangen door: artikel 2.2.2, vierde lid.
- In de toelichting op artikel X telkens, gelet op aanwijzing 93 Ar, «de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen» vervangen door: de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.