

# Informatiebetrekkings in het onderwijsrecht

## 1. Inleiding

### 1.1 Algemeen

Anders dan de benaming suggereert, gaat het wetsvoorstel "Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs" over veel meer dan persoonsnummers en is deze regeling van structurele betekenis voor de informatiehuishouding in het onderwijsveld<sup>1</sup>. Het doel van deze informatieregeling is meerledig. Een versterking van de rechtmatigheidscontrole op bekostiging en subsidiëring en kwaliteitsverhoging van de beleidsinformatie gaan samen met modernisering en stroomlijning van de gegevensverwerking in het onderwijsveld en substantiële reductie van de administratieve lasten van scholen en instellingen. In hoeverre de wetgever in zijn opdracht slaagt, is mede het onderwerp van dit preadvies. De Tweede Kamer is inmiddels akkoord; de behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer lijkt binnen afzienbare termijn afgerond te kunnen worden<sup>2</sup>.

Binnen het onderwijs zijn een drietal typen informatiestromen te onderscheiden. De eerste categorie betreft de gegevens over leerlingen en studenten. Personeelsgegevens vormen de tweede groep van gegevensverwerking. De derde categorie informatievoorziening omvat de object- of beheersgegevens. Het wetsvoorstel persoonsnummers ziet uitsluitend op de eerste categorie, betreft derhalve de verwerking van persoonsgegevens van onderwijsdeelnemers (en hun ouders).

Een belangrijke pijler van de regeling is de verplichte gegevensverstrekking door ouders en studenten bij de toelating (inschrijvingsprocedure), gekoppeld aan een verwerkingsplicht van scholen en instellingen in leerlingen- en studentenadministraties. De inrichting van een centraal basisregister onderwijs bij de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) ligt in het verlengde hiervan. Dit register wordt gevuld met informatie uit de leerlingen- en studentenadministraties van scholen en instellingen en gegevens van leerlingen en studenten uit de gemeentelijke GBA. Met deze basisadministratie is de inrichting van een centrale (één-)loketfunctie<sup>3</sup> voor het onderwijsveld beoogd. De verplichte verstrekking door scholen en instellingen van bekostigings- en beleidsinformatie aan de minister van OC&W<sup>4</sup>, de Inspectie, het CBS en het gemeentebestuur zal in de toekomst over het basisregister gaan lopen en dus door de IB-Groep - als intermediair - worden verzorgd.

---

<sup>1</sup>Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs, TK 1997-1998, 25828, nrs. 1-3, hierna te noemen: Wetsvoorstel persoonsnummers.

<sup>2</sup>De Memorie van Antwoord dateert van 27 juni 2001, TK 2000-2001, 25828, nr. 264b.

<sup>3</sup>Het centrale uitgangspunt van dit gegevensmodel is dat scholen en instellingen niet gelijktijdig met een zekere overlap bevraagd worden door IB-Groep, ministerie van OC&W/Cfi en het gemeentebestuur. Zie ook het algemene persoonsinformatiebeleid van de rijksoverheid, zoals vastgelegd in de volgende kamerstukken: Nota "De elektronische Overheid aan het begin van de 21e eeuw" van 18 december 2000, TK 2000-2001, 26387, nr. 9 en de daaraan voorafgaande stukken onder de titel Actieprogramma Elektronische Overheid.

<sup>4</sup>Gemakshalve wordt in dit preadvies alleen gesproken over de minister van OC&W. De minister van LNV wordt derhalve niet apart genoemd, maar is wel in de regeling begrepen.

Als onderdeel van deze informatieregeling wordt voor leerlingen en studenten een persoonsgebonden nummer ingevoerd. Als zodanig is het sociaal-fiscaalnummer (sofi-nummer) aangewezen, in combinatie met een - complementair - in te voeren onderwijsnummer, bestemd voor leerlingen en studenten die (nog) niet over een door de belastingdienst toegekend sofi-nummer beschikken<sup>5</sup>. Hiertoe behoort ook de gevoelige categorie van de illegale leerlingen en studenten.

Het wetsvoorstel verplicht tot registratie van deze persoonsnummers in de leerlingen- en studentenadministraties en voorziet tevens in voorschriften over het verplichte (of bevoegde) gebruik ervan door scholen en instellingen in de communicatie met derden, waaronder de IB-Groep en het ministerie. Een tweede cluster van verplichte opneming en gebruik van het persoonsnummer heeft betrekking op de gegevensverwerking in het kader van de wettelijke uitvoeringstaken van de IB-Groep. Een derde categorie van bevoegde (verplichte) gebruikers van de persoonsnummers zijn de minister van OCenW (Cfi), de Inspectie, de gemeentebesturen en het CBS, in het verlengde van hun wettelijke taken.

Het voorgaande is nader uitgewerkt in een stelsel van geformaliseerde informatiebetrekkingen in de verschillende sectorale onderwijswetten, de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank en de Leerplichtwet c.a. Deze sectorale informatiebepalingen gelden in samenhang met c.q. derogeren aan het informatieregime in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen, informatiebepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en voorzieningen in bijzondere informatiewetten, zoals de Wet GBA en de Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek (Wet CBS/CCS). Een en ander tegen de achtergrond van relevante grondrechten, het geldende gemeenschapsrecht en het Europees verdragsrecht onder de Raad van Europa.

De juridische complexiteit van dit onderdeel van het recht is groot, verweven als het nationale informatierecht is met Europees en internationaal verdragsrecht. Vanuit dit perspectief blijkt de huidige normering van de gegevensverwerking in het onderwijsrecht nog steeds sterk intern te zijn gericht, toegespitst op de facilitering van de institutionele arrangementen in artikel 23 Grondwet. De invloed van de in 1989 in werking getreden en tot 1 september 2001 van kracht zijnde Wet persoonsregistraties op de regelgeving in het onderwijsveld is marginaal gebleven. Met de Wet persoonsnummers zal dit gaan veranderen. Hiermee wordt tevens een belangrijke stap gezet in de aanpassing van het onderwijsrecht aan het geldende regime van gegevensbescherming. Zo bezien is sprake van een zekere parallel met de bestuursrechtelijke aanpassingswetgeving, waardoor het onderwijsrecht als bijzonder deel in overeenstemming werd gebracht met het algemeen deel van het bestuursrecht in de Awb<sup>6</sup>.

Afgezien van de instrumentele functie van de gegevensverwerking uit een oogpunt van

---

<sup>5</sup>De toekenning van het sofi-nummer is geregeld in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, aangevuld met enkele bepalingen in sectorwetgeving.

<sup>6</sup>Zie de Aanpassingswet onderwijswetgeving aan de derde tranche Awb, Stb. 2001, 207 en 208. Deze regelingsoperatie beoogde een reductie van de sectorspecificiteit van het onderwijsrecht door een begripsmatige en terminologische harmonisatie als subsidierecht met het algemeen deel van het bestuursrecht. Zie ook: B.P. Vermeulen en P.J.J. Zoontjens, Het algemeen bestuursrecht en het bijzondere onderwijsrecht, in "De Awb en de bijzondere wetgeving" preadviezen voor de Vereniging voor Bestuursrecht, 12 mei 2000, Den Haag 2001.

taakvervulling, raakt de voorgestelde regeling ook aan de institutionele verhoudingen in het onderwijsveld. Het herontwerp van gegevensverwerking is immers een noodzakelijke bouwsteen in de lopende vernieuwingsprocessen. Dit geldt in het bijzonder de beoogde autonomievergroting in het onderwijs<sup>7</sup> in combinatie met de invoering van een systeem van dynamisch toezicht (Inspectie)<sup>8</sup>, versterking van de rol van de ouders en externe (maatschappelijke) verantwoording via openbaarmaking van vergelijkende onderwijsresultaten<sup>9</sup>. De herstructurering en modernisering van de informatiehuishouding in het onderwijsveld zoals beoogd in de Wet persoonsnummers, is derhalve onderdeel van een breder proces, toegespitst op de vernieuwing van de institutionele structuur in het onderwijs.

Deze herstructurering van de informatievoorziening in het onderwijs kan evenmin worden losgezien van de zich geleidelijk aan aftekenende ontwikkeling van een nieuwe categorie van - staatsrechtelijke - beginselen van goed bestuur ("good governance"), te onderscheiden van de (rechts)beginselen van behoorlijk bestuur<sup>10</sup>. De kern ervan is de verantwoording over beleid, prestaties en publieke middelen. Daarbij gaat het niet alleen om de recht- en doelmatigheid van bestedingen, maar tevens om de effectiviteit van taakvervulling, gemeten aan op voorhand afgesproken prestatie-indicatoren. Deze accentverschuiving van budgetsturing naar resultaatsturing loopt via de VBTB-operatie, als onderdeel van het begrotingsproces bij het rijk<sup>11</sup>. De Algemene Rekenkamer is een belangrijke trekker van deze ontwikkeling<sup>12</sup>, samen met de minister van Financiën en de Commissie Rijksuitgaven uit de Tweede Kamer<sup>13</sup>. De VBTB-aanpak mondt uit in een jaarlijkse financiële (beleids)verantwoording per ministerie ter bespreking in de Tweede

---

<sup>7</sup>Zie de notitie Autonomie en deregulering in het onderwijs, Brief van de minister van OCenW van 12 april 1999, TK 1998-1999, 26480, nr. 1 en volgende nummers, in het bijzonder nr. 4 betreffende een beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad "Aandachtspunten bij dereguleringsbeleid" van 28 juni 2000 en nr. 7 met een reactie op de studie van de Onderwijsraad "Dereguleren met beleid" van 5 juli 2001, waarin een aantal concrete plannen zijn opgenomen. Zie ook wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, gericht op vermindering en vereenvoudiging van regelgeving en op verdere zelfregulering in het hoger onderwijs, TK 2000-2001, 27848, nrs. 1-2.

<sup>8</sup>Zie het voorstel van Wet op het onderwijstoezicht, TK 2000-2001, 27783, nrs. 1-2 en de daaraan ten grondslag liggende nota "Variëteit en Waarborg" (Toezicht op het onderwijs), TK 1999-2000, 26572, nr. 1 en de overige volgnummers op dit kamerstuk, in het bijzonder nr. 3 met een reactie op het advies van de Onderwijsraad "Deugdelijk toezicht" van 28 januari 2000.

<sup>9</sup>Zie de brief van de minister en staatssecretaris van OCenW van 31 januari 2001 met de beleidsreactie op het rapport "Werking van de Wet medezeggenschap onderwijs", TK 2000-2001, 27400-VIII, nr. 58 en de notitie "Ouders en de school: versterking van het partnerschap", Brief van de staatssecretaris van OCenW van 17 april 2001, TK 2000-2001, 27680, nr. 1 (Versterking van de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs).

<sup>10</sup>De Algemene Rekenkamer situeert de beginselen van goed bestuur in de staatsrechtelijke beginselen van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals nader uitgewerkt in het rapport Steekhoudend ministerschap (Commissie-Scheltema) en de parlementaire controlebevoegdheid ("no taxation without representation"). Een derde staatsrechtelijk beginsel is het primaat van de politiek, ook met betrekking tot de publieke taakuitvoering door private organisaties (maatschappelijk middenveld). De betekenis van de VBTB-operatie is, dat het deze grondslagen van het publiekrecht activeert via de incorporatie van een financiële en taakinhoudelijke verantwoordingscomponent in het begrotingsproces.

<sup>11</sup>Zie de Nota Van beleidsbegroting tot beleidsbeantwoording en de aanbiedingsbrief van de minister van Financiën van 19 mei 1999, TK 1989-1999, 26573, nrs. 1-2, de rapportage van de minister van Financiën van 28 mei 2001 over de voortgang van VBTB, nr. 65, en het verslag van een algemeen overleg van 19 juni 2001, nr. 67.

<sup>12</sup>Zie de brieven van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer met betrekking tot de kabinetsnota VBTB van 15 september 1999, TK 1999-2000, 26573, nr. 6, en over het Voortgangsbericht VBTB van 5 juni 2001, nr. 66.

<sup>13</sup>Zie de Inleiding bij de Nota VBTB, TK 1998-1999, 26573, nr. 2, p. 8 e.v.

Kamer. Ook het ministerie van OCenW participeert in deze planning- en controlcyclus<sup>14</sup>.

Inmiddels geldt als uitgangspunt, dat deze VBTB-beginselen, toegesneden op doelmatigheid en doeltreffendheid van taakvervulling en besteding van publieke middelen, ook gelden voor rechtspersonen met een wettelijke taak, de zogenaamde RWT's<sup>15</sup>. Tot deze categorie wordt ook het bijzonder onderwijs gerekend<sup>16</sup>. Uitgangspunt is dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het realiseren van beleidsdoelstellingen gewaarborgd dient te zijn door een optimale afstemming van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording. Deze uitgangspunten worden door de Rekenkamer als richtinggevend gezien voor de invulling van de toezichtsrelaties en de institutionele arrangementen<sup>17</sup>. De Rekenkamer heeft al aangekondigd het RWT-onderzoek de komende jaren te zullen verbreden. Naast de financiële verantwoording en het financieel beheer zal zij tevens aandacht besteden aan de verantwoording over en toezicht op bedrijfsvoering en prestaties<sup>18</sup>. Deze toezichts(en sturings-)filosofie, toegespitst op versterking van de maatschappelijke effectiviteit en prestatieverantwoording van instellingen met een publieke taak, krijgt steun in de Tweede Kamer. Zoals ook uit haar onderzoeksrapporten blijkt, heeft het onderwijs de bijzondere aandacht van de Rekenkamer<sup>19</sup>.

De VBTB-operatie heeft belangrijke consequenties voor de inrichting van de informatievoorziening, zowel binnen de ministeries als bij de zelfstandige uitvoerders van publieke taken binnen en buiten de overheid<sup>20</sup>. Het verantwoordingsprincipe, zoals

---

<sup>14</sup>Zie het Rapport van de Algemene Rekenkamer bij de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van OCenW, TK 2000-2001, 27700, nr. 18 (Financiële verantwoordingen over het jaar 2000).

<sup>15</sup>Ingevolge artikel 59, eerste lid, aanhef en sub d, van de Comptabiliteitswet heeft de Rekenkamer controlebevoegdheden met betrekking tot privaatrechtelijke rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen. Dit is de categorie van de RWT's. Zo'n RWT kan een zelfstandig bestuursorgaan zijn, maar dat hoeft niet. Een RWT zal immers niet altijd openbaar gezag uitoefenen (art. 1:1, eerste lid, aanhef en sub b, Awb).

<sup>16</sup>Zie het Rapport "Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak", deel 2, door de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 29 maart 2001, TK 2000-2001, 27656, nr. 2, p. 7. Hierin wordt uitgegaan van een aantal van 3250 RWT's, waaronder 2750 besturen van onderwijsinstellingen. Zie ook deel 1 van dit rapport, TK 1999-2000, 26982, nrs. 1-2.

<sup>17</sup>Zie TK 2000-2001, 27656, nr. 2, pp. 21 en 23. Vergelijk de kritiek van de Rekenkamer op de beperking in reikwijdte van het Wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, TK 2000-2001, 27426, nrs. 1-3, waardoor de categorie RWT's niet zijnde zbo's buiten beeld blijft. De Rekenkamer is van mening dat een Kaderwet die voor alle RWT's dezelfde minimumeisen stelt uit een oogpunt van lacunes en rechtsongelijkheid de voorkeur verdient boven regeling van een eenzelfde verantwoordingsregime in specifieke sectorwetgeving, zoals de ministers van Financiën en BZK beogen (pp. 11 e.v.).

<sup>18</sup>Zie ook de discussie tussen Rekenkamer en ministers over de vraag bij wie de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van de instellingen berust: de RWT of de minister. Conform het oordeel van de ministers is de Rekenkamer van oordeel, dat de RWT zelf verantwoordelijk is. Om zich echter tegenover het parlement te kunnen verantwoorden over de uitvoering van wettelijke taken door RWT's dienen ministers echter inzicht te hebben in de ordelijkheid en controleerbaarheid van het financieel beheer, TK 2000-2001, 27656, nr. 2, p. 12.

<sup>19</sup>Zie (als illustratie) de volgende rapporten: "Kaliteitszorg hoger onderwijs" van 8 februari 2000, TK 1999-2000, 27010, nrs. 1-2, "Inburgering en taalonderwijs allochtonen" van 24 augustus 2000, TK 1999-2000, 27275, nrs. 1-2 en "Bestrijding van onderwijsachterstanden" van 29 januari 2001, TK 2000-2001, 27020, nrs. 21 en 22. Zie ook het verzoek van de Vaste Commissie voor OCenW uit de Tweede Kamer om onderzoek te doen naar de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid, TK 1999-2000, 27020, nr. 5.

<sup>20</sup>Zie de brieven van de Algemene Rekenkamer van 16 mei 2001, TK 2000-2001, 27725, nr. 1 (Rechtmatigheidsonderzoek 2000), waarin haar rapport "VBTB en informatiesystemen" aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, en van 5 juni 2001, TK 2000-2001, 26573, nr. 66, p. 4, paragraaf 4 over de

verbijzonderd door de Rekenkamer en de minister van Financiën is hierin leidend<sup>21</sup>, want (mede) bepalend voor de inrichting van de gegevensverwerking. Zo maakt de Rekenkamer in haar rapport inzake de financiële verantwoording over 2000 van het ministerie van OCenW de kanttekening, dat wat de RMC-regeling betreft nog niet alle informatie beschikbaar is om de relatie tussen doelen, middelen en prestaties te kunnen geven. Als reden wordt (o.m.) het wachten op het onderwijsnummer genoemd<sup>22</sup>.

## 1.2 Plan van behandeling

Na in paragraaf 2 kort het verloop van de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel persoonsnummers te hebben geschetst, komen in de paragrafen 3 en 4 het Europese regelingskader en het communautaire onderwijsrecht en -beleid aan de orde, gevolgd door een beschrijving in paragraaf 5 van de materiële normering van gegevensverwerking in de Wet bescherming persoonsgegevens. Omdat het niet goed mogelijk bleek om de betekenis van de nieuwe regeling inzichtelijk te maken zonder kennis van de bestaande situatie, en literatuur op dit punt ontbreekt, voorziet paragraaf 6 in een beschrijving van het huidige normatieve regime van informatievoorziening, toegespitst op de verschillende sectorale onderwijswetten, de uitvoeringstaken van het ministerie, de IB-Groep en de gemeentebesturen en de gegevensverwerking door scholen en instellingen. Tegen deze achtergrond schetst paragraaf 7 de inhoud van het Wetsvoorstel persoonsnummers, in het bijzonder de aanvulling van de inschrijvingsvoorwaarden en toelatingsprocedure, de inrichting van een centraal register onderwijs bij de IB-Groep en de regeling van de gegevensverwerking en formalisering van informatiebetrekkingen in het onderwijsveld. Het wettelijk regime betreffende het stelsel van persoonsnummers komt uitvoerig aan bod in paragraaf 8. Vervolgens verschuift het perspectief naar een toetsing van het wetsvoorstel op grondrechtelijke aspecten in paragraaf 9. Daarin gaat het met name om de institutioneel ingekleurde vrijheid van onderwijs en het individuele recht op privacy en gegevensbescherming van onderwijsdeelnemers, terwijl tevens aandacht wordt geschonken aan de instrumentele functie van informatievoorziening in het kader van grondrechtsaanspraken van scholen en instellingen, onderwijsdeelnemers en hun ouders. Paragraaf 10 is vervolgens geheel gewijd aan de normatieve aspecten van persoonsnummers tegen de achtergrond van een analyse van de Europese rechtsontwikkeling op basis van het Europees Dataverdrag 1981 en de Aanbevelingen van het Comité van Ministers onder de Raad van Europa, de jurisprudentie van het EHRM op artikel 8 EVRM en de communautaire richtlijn bescherming persoonsgegevens. Bovendien worden in deze paragraaf de ervaringen met de regeling van persoonsnummers onder de Wpr besproken en de continuïteit van normering op dit punt in de Wbp. Dit preadvies wordt afgesloten met de formulering van enkele afsluitende bevindingen en conclusies in paragraaf 11.

---

Informatiekundige gevolgen en derden-informatie. Zie hieromtrent de ministeriële regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid, bij brief van 5 maart 2001 ter kennisneming toegezonden aan de Tweede Kamer (Opmaat, ru0008). Deze regeling stelt eisen aan de inrichting van de gegevensverwerking, want bevat bepalingen die de organisatie en kwaliteit van de prestatiegegevens en evaluatieonderzoek moeten waarborgen.

<sup>21</sup>Zie de taak van de Algemene Rekenkamer in artikel 76 Grw. jo. de Comptabiliteitswet. Vergelijk de vele belangrijke wijzigingen in deze wet.

<sup>22</sup>TK 2000-2001, 27700, nr. 18, Rapport bij de financiële verantwoording 2000 van het Ministerie van OCenW, p. 31.

## **2. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel**

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel had, zeker in de aanloopfase, een moeizaam verloop. Ingediend bij de Tweede Kamer op 22 december 1997<sup>23</sup>, werd de kritische ontvangst ervan uit het op 16 juni 1998 door de Vaste Commissie voor OCenW vastgestelde Verslag (nr. 5) al snel duidelijk. De kamerbehandeling werd opgeschort na toezending op 24 juni 1998 van de Nota naar aanleiding van het verslag (nr. 6) en een Nota van wijziging omdat de dan aangetreden nieuwe minister van OCenW tijd wenste voor een volledige heroverweging van het wetsvoorstel en een nieuwe adviesronde bij de Registratiekamer. Deze adempauze resulteerde in een vrij ingrijpende aanpassing van het wetsvoorstel, zij het dat de hoofdlijnen van de beoogde informatie-infrastructuur volledig gehandhaafd bleven<sup>24</sup>. Het vernieuwde wetsvoorstel werd opgenomen in de Tweede Nota van wijziging van 28 september 2000 (nr. 8). Deze herziening vormde een nieuw startpunt in de besluitvorming van de Tweede Kamer. Kritiek bleef, met name op de privacyaspecten van het voorstel en de positie van illegale leerlingen, maar de scherpe kantjes gingen er wat af en er bleek weer ruimte voor een min of meer open debat over de merites van het voorstel. De behandeling in de Tweede Kamer werd afgerond met de stemmingen op 10 april 2001, waarbij het voorstel, onder aanneming van het amendement-Slob (nr. 18)<sup>25</sup>, werd aangenomen met tegenstem van de fracties van Groen Links en SP. De behandeling van het voorstel in de Eerste Kamer is nog in de fase van schriftelijke behandeling. Deze vertoont een grote gelijkenis met die in de Tweede Kamer.

## **3. Normering van gegevensverwerking, het Europese regelingskader**

Sinds 1 september 2001 wordt de verwerking van persoonsgegevens primair genormeerd door de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en bijbehorende uitvoeringsregelingen<sup>26</sup>. Deze wet heeft de eerdere Wet persoonsregistraties vervangen<sup>27</sup>. De Wbp geeft uitvoering aan Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens<sup>28</sup>, artikel 10 Grondwet en het onder de Raad van

---

<sup>23</sup>TK 1997-1998, 25828, nrs. 1-2.

<sup>24</sup>De herziening van het wetsvoorstel van tevens een kwestie van actualisering in het verlengde van nieuwe wetgeving op het terrein van verzuimbesteding, onderwijsachterstanden en inburgeringsbeleid.

<sup>25</sup>Dit amendement had betrekking op de vernietiging van persoonsgegevens door de IB-Groep na afloop van de wettelijke bewaartermijn.

<sup>26</sup>Wet bescherming persoonsgegevens, Stb. 2000, 302 en het Besluit van 5 juli 2001, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bescherming persoonsgegevens, Stb. 2001, 337. Gelijktijdig zijn de volgende uitvoeringsregelingen van kracht geworden. Dit zijn: het Meldingsbesluit Wbp van 7 mei 2001, Stb. 2001, 244 en de Meldingsregeling Wbp van 27 augustus 2001, Stb. 2001, 167, het Vrijstellingsbesluit Wbp van 7 mei 2001, Stb. 2001, 250, het Besluit kostenvergoeding rechten betrokkene Wbp van 13 juni 2001, Stb. 2001, 305 en het Besluit van 15 augustus 2001 betreffende het College bescherming persoonsgegevens, Stb. 2001, 382. De inwerkingtreding van de Wbp ging gepaard met gelijktijdige invoering van omvangrijke aanpassingswetgeving. Zie de Wet van 5 april 2001 tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, Stb. 2001, 180. Hiermee zijn tevens wijzigingen aangebracht in de informatiebepalingen van de Whw (art. 7.52) en de Wet studiefinanciering (vervallen van de artt. 130 en 132).

<sup>27</sup>Zie G. Overkleeft-Verburg, Wet bescherming persoonsgegevens, Continuïteit en verandering in NJB 2001, afl. 29 van 24 augustus 2001, p. 1355 e.v. Zie ook G. Overkleeft-Verburg, De Wet persoonsregistraties. Norm, toepassing en evaluatie (diss. KUB), Zwolle 1995 (hierna te noemen: Overkleeft-Verburg 1995).

<sup>28</sup>PbEG 1995, Nr. L 281, verder te noemen de privacyrichtlijn of richtlijn. Zie ook de corresponderende regelgeving op Europees niveau in de Verordening (EG) Nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de

Europa tot stand gekomen Europees Dataverdrag 1981 (EDV 1981)<sup>29</sup>. Door de Wbp is het regime van de privacyrichtlijn ingevoerd op alle terreinen, derhalve ook in de sectoren die niet of slechts gedeeltelijk onder communautaire zeggenschap vallen. Dit betekent niet, dat de werkingssfeer van de richtlijn geen rol meer speelt. De voorschriften in de richtlijn fungeren als totaalharmonisatie, bepalen derhalve de boven- en benedengrens van de (resterende) nationale regelingsauto nomie inzake gegevensverwerking<sup>30</sup>. De konsekwentie is, dat de nationale wetgever ruimte houdt om via specifieke wetgeving op terreinen buiten de werkingssfeer van de richtlijn of binnen de in het EG-Verdrag aan de lidstaten gelaten beleidsruimte, alsnog van dit regime in richtlijn en Wbp af te wijken. Ook deze regelingsruimte is echter begrensd, is immers gebonden aan de grondrechten en de bandbreedte van discretionaire bevoegdheid van de wetgever in het EDV 1981.

De grondslag van de Wbp in het Europese recht werkt door in de verdere rechtsontwikkeling van het (grond)recht op gegevensbescherming. Ingevolge de verplichting van gemeenschapstrouw in art. 10 EG-Verdrag moeten begrippen en normering in het nationale recht steeds richtlijnconform worden geïnterpreteerd, met het Hof van Justitie als hoogste beslissende instantie. Dit betekent dat de - op onderdelen sterk op continuïteit van de nationale rechtsontwikkeling toegespitste - wetsgeschiedenis van de Wbp van relatieve waarde is. Fricities tussen een wetshistorisch gekleurde interpretatie van de Wbp en die van de richtlijn als grondslag in communautair verband zijn derhalve denkbaar<sup>31</sup>.

Reeds nu is zichtbaar, met name in de vragen uit het Europees Parlement, dat de EG-richtlijn inzake persoonsgegevens, naast het gelijkheidsbeginsel, fungeert als aanjager van een sterker grondrechtenbesef in de gemeenschap. Door middel van rapportageverplichtingen biedt de richtlijn daar ook de aanknopingspunten voor. Ingevolge artikel 30, zesde lid heeft de door de richtlijn ingestelde Werkgroep van nationale toezichthouders een jaarlijkse verslagplicht over de stand van de gegevensbescherming in de gemeenschap aan: de Commissie, het Europees Parlement en de Raad. In het verlengde hiervan is de Commissie gehouden tot een periodiek verslag aan de Raad en het Europees Parlement, gekoppeld aan een evaluatieplicht, op basis van de opdracht om zo nodig met passende wijzigingsvoorstellen te komen (artikel 33). Op deze wijze wordt mede invulling gegeven aan het beginsel van dynamische harmonisatie, dat wil zeggen dat de thans nog in de richtlijn aanwezige beleidsruimte van de lidstaten

---

Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEG 2001, Nr. L 8. Deze verordening normeert mede de statistische gegevensverwerking in Europees verband.

<sup>29</sup>Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Straatsburg 28 januari 1981, Trb. 1988, 7 en Trb. 1993, 116 en 157. Om toetreding van de Europese Gemeenschap tot dit verdrag mogelijk te maken is het verdrag inmiddels gewijzigd, Trb. 2000, 59. De ratificatieprocedures lopen nog. Zie G. Overkleeft-Verburg, Commentaar op artikel 10 Grondwet in: A.K. Koekoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 2000, p. 170 e.v.

<sup>30</sup>Zie voor een overzicht van de communautaire rechtsvorming inzake gegevensverwerking: G. Overkleeft-Verburg, Eenheid en verscheidenheid van recht in de informatiemaatschappij. De Europese dimensie van privacy en gegevensbescherming in de binnenkort te verschijnen bundel: M.A. Loth en A.M.P. Gaakeer (red.), Eenheid en verscheidenheid van recht en rechtswetenschap.

<sup>31</sup>Zie ter illustratie van de rechtszekerheidsproblemen die in zo'n situatie kunnen ontstaan: ABRS van 20 juni 2001, AB 2001, 260, m.nt. M.P. Jongma en J.R.C. Tieman.

stapsgewijs op communautair niveau zal worden ingeperkt. Daartoe wordt gebruik gemaakt van: (a) door de Commissie te initiëren jurisprudentie van het Hof van Justitie (artikelen 211 jo. 226 EG-Verdrag), (b) beleidscoördinatie van de nationale toezichthouders door de Werkgroep, (c) de bevoegdheid tot vaststelling van uitvoeringsvoorschriften van de Commissie (artikel 31 richtlijn) en (d) de realisering van nadere regelgeving in sector- of aanpassingsrichtlijnen.

#### **4. Communautair onderwijsrecht en -beleid**

De ruimte voor Europees onderwijsrecht en -beleid<sup>32</sup> wordt bepaald door de twee onderwijsbepalingen in het EG-Verdrag, de artikelen 149 en 150, in samenhang met het subsidiariteitsbeginsel in artikel 5, de doeloriëntatie van een harmonische ontwikkeling van de gemeenschap en versterking van de economische en sociale samenhang in artikel 158 EG-Verdrag<sup>33</sup>, tegen de achtergrond van de grondrechtsgarantie in artikel 6 EU-Verdrag en het recht op onderwijs in artikel 14 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie<sup>34</sup>.

De communautaire bevoegdheden op het terrein van het onderwijs beïnvloeden de nationale informatievoorziening op twee punten. In de eerste plaats vanwege de aan de artikelen 149 en 150 EG-Verdrag inherente (statistische) informatieverplichtingen van de lidstaten, toegesneden op het faciliteren van een aan betekenis winnend communautair onderwijsbeleid van Commissie en Onderwijsraad. Het beleid is output-georiënteerd, want gebaseerd op de open coördinatie methode en onderlinge resultaatvergelijking (benchmarking)<sup>35</sup>.

Bij het opleggen van informatieverplichtingen aan de lidstaten moeten de grondrechtelijke aspecten worden verdisconteerd (artikel 6 EU-Verdrag)<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup>Zie ook F.A.N.J. Goudappel, Enkele opmerkingen bij het Europees Onderwijsrecht in NTOR 1 van oktober 1998, p. 155 e.v. en de rectificatie hierop in: Europese integratie en het onderwijs in NTOR 2 van oktober 1999, pp. 108 en 109.

<sup>33</sup>Zie ook de verklaring van Lissabon, gericht op een snelle overgang naar de kenniseconomie. Zie de omzetting hiervan in nationaal beleid in de Nota "De kenniseconomie in zicht", TK 2000-2001, 27406, nrs. 1-2. Vergelijk voorts de subsidiëring van het beroepsgeoriënteerd onderwijs uit het Europees Sociaal Fonds (ESF-gelden). Zie de Subsidieregeling OCW-ESF 2000 van 18 mei 2001, Uitleg Gele katem, 2001, nr. 15 van 6 juni 2001.

<sup>34</sup>Het Handvest is vastgesteld en afgekondigd door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie op 7 december 2000 te Nice, PbEG 2000, C364 van 18 december 2000. De hierin geformuleerde grondrechten hebben geen directe rechtswerking. Niettemin is dit document vanwege de inhoud en wijze van totstandkoming van normatieve betekenis, met name als verbijzondering van artikel 6 EU-Verdrag.

<sup>35</sup>De aanjagers van het communautaire onderwijsbeleid zijn de actieve ontwikkeling van de kenniseconomie (verklaring van Lissabon) in samenhang met een beleid gericht op bestrijding van achterstanden en sociale uitsluiting. Zie de actieprogramma's van de Commissie. Zie ook de brief van de minister van OCenW van 15 mei 2001, TK 2000-2001, 21501-06, nr. 46 ter voorbereiding van de EU-Onderwijsraad van 28 mei 2001, onder toezending van het actieprogramma e-Learning en het verslag van deze bijeenkomst onder nr. 47. Vgl. de resultaten van internationale vergelijking door de OECD en de brief van de minister van OCenW van 13 juni 2001, TK 2000-2001, 27400 VIII terzake.

<sup>36</sup>Het probleem is de invulling van de belangenafweging, in dit geval geconcretiseerd door het grondrechtelijk gewaarborgde recht op onderwijs enerzijds en het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer anderzijds. Als regel zullen de communautaire informatieverplichtingen geen persoonsgegevens betreffen, want gegevensverstrekking op geaggregeerd niveau impliceren. Deze statistische informatievoorziening is echter in beginsel gebaseerd op persoonsregistraties, veronderstelt derhalve gegevensverwerking op individueel niveau. Dit betekent dat het element gegevensbescherming als expliciete afwegingsfactor niet of nauwelijks op communautair niveau speelt, terwijl de belangenafweging op nationaal niveau niet meer vrij is, immers is ingekaderd door de communautaire



Een tweede lijn van communautaire informatieverplichtingen in de onderwijssector is de verantwoording van besteding van Europese subsidies, waaronder die uit het Europees Sociaal Fonds<sup>37</sup>.

Door het voorschrift van gedeeld bestuur in artikel 149, eerste lid, EG-Verdrag, waardoor het gemeenschapsbeleid is gebonden aan de voorwaarde van: "volledige eerbiediging van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de inhoud van het onderwijs en de opzet van het onderwijsstelsel en van hun culturele en taalkundige verscheidenheid", hebben de lidstaten ten aanzien van de organisatie van het onderwijs hun informatie-autonomie echter grotendeels behouden. Dit heeft gevolgen voor de werkingssfeer van de privacyrichtlijn. Deze loopt immers parallel aan de bevoegdheden op communautair niveau. Hieruit volgt, dat de lidstaten - onder respectering van de communautaire informatiebehoefte - in belangrijke mate vrij zijn om de informatiehuishouding in de onderwijssector naar eigen inzicht in te richten. In de onderwijswetgeving kunnen derhalve sectorspecifieke informatiebepalingen worden opgenomen, die als *leges speciales* een concretisering, aanvulling en soms een afwijking van het materiële regime in de richtlijn en de Wbp impliceren. Wel geldt daarvoor een buitengrens: de grondrechten, met name de artikelen 10 Grw. en 8 EVRM. Konsekventie van dit stelsel van (bijzondere) sectorale informatieregimes is de toenemende complexiteit van regelgeving op het terrein van het bestuurlijk informatierecht. Naar zal blijken ontkomt ook de onderwijssector niet aan dit euvel.

## **5. De materiële normering in de Wet bescherming persoonsgegevens**

### **5.1 Algemeen**

De Wbp is een algemene wet, die informatiebetrekkingen als zelfstandige rechtsbetrekkingen normeert, onafhankelijk van het karakter van de veelal onderliggende connexe rechtsbetrekking, waarin de gegevensverwerking oorzaak en doel vindt. Dit betekent dat de Wbp - anders dan in de Wpr het geval was - in beginsel niet differentieert in gegevensverwerking tussen de overheidssector en de particuliere sector. Op dit uitgangspunt is echter een uitzondering gemaakt bij de regeling van de rechtsbescherming van betrokkenen<sup>38</sup> (artikel 45 e.v.). Is de verantwoordelijke<sup>39</sup> een bestuursorgaan, dan kwalificeert de Wbp bepaalde beslissingen als besluit in de zin van de Awb, dat daarmee tevens vatbaar is voor (bestuursrechtelijk) bezwaar en beroep. Dit regime is vooral van betekenis voor het openbaar onderwijs. Rechtsbescherming betreffende gegevensverwerking in het bijzonder onderwijs is primair zaak van de gewone rechter (artikel 46), echter met

---

informatieverplichtingen. Dit knelpunt doet zich in sterke mate voor in de onderwijssector.

<sup>37</sup>Zie met betrekking tot de problemen tot de uitvoering van de ESF-regelingen in de programmaperiode 1994-1999, de stukken onder kamerstuk 26642, in het bijzonder het rapport-Koning en het kabinetsstandpunt (nrs. 21 en 22). Zie de taken en bevoegdheden van de Commissie in artikel 211 en van de Europese Rekenkamer in artikel 248 EG-Verdrag.

<sup>38</sup>Het begrip betrokkene is in artikel 1, sub f, van de Wbp omschreven als: "degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft". Onder de Wpr was dit de geregistreerde.

<sup>39</sup>Het begrip verantwoordelijke is in artikel 1, sub d, van de Wbp gedefinieerd als: "de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of te zamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt." Onder de Wpr was dit de houder van de persoonsregistratie.

uitzondering van gegevensverwerking ten dienste van een optreden als bestuursorgaan<sup>40</sup>.

Het beschermingsregime in de Wbp is in zoverre kameleontisch van aard, dat de materiële normen bij toepassing sectorspecifiek worden ingekleurd, met inachtneming van specifieke - aanvullende, verbijzonderende en derogerende - sectorregelingen en doorwerking van de grondslagen van het rechtsgebied waartoe de de onderliggende rechtsbetrekking behoort<sup>41</sup>. Datzelfde geldt voor de invloed van (botsende) grondrechten, het communautaire, Europese en internationale recht en hierop toegesneden jurisprudentie.

Bezien vanuit grondrechtelijk oogpunt vervult de Wbp een drietal functies. Naast de concretisering van grondrechtsaanspraken in de relatie overheid-burger, geeft de Wbp tevens horizontale doorwerking aan de privacygrondrechten in de (rechts)betrekkingen van particulieren onderling. Bovendien fungeert de Wbp in de relatie overheid-burger tevens als formeel-wettelijke beperkingsgrondslag ex artikel 10, eerste lid, Grw., terwijl deze regeling ook het afwegingskader bevat met het oog op botsende grondrechten. Elk van deze punten is van belang voor het informatieregime in het onderwijsrecht. Wat het laatstgenoemde aspect betreft gaat het primair om de botsing van de artikelen 10 en 23 Grw, 8 EVRM en 2 EP EVRM.

Het informatieregime in de toekomstige Wet persoonsnummers krijgt als specifieke sectorregeling, ingebed in de verschillende onderwijswetten, gelding in samenhang met de Wbp. Om die reden wordt hierna eerst de materiële normering van de gegevensverwerking in de Wbp behandeld. In hoofdstuk 2 van de Wbp zijn een drietal - cumulatief geldende - clusters van rechtmatigheidscriteria te onderscheiden, onderverdeeld naar: (a) algemene normen in zake gegevensverwerking, (b) specifieke rechtmatigheidscriteria en (c) een verzaamd regime voor categorieën bijzondere gegevens. Deze komen hierna afzonderlijk aan de orde<sup>42</sup>.

## 5.2 Algemene normen inzake gegevensverwerking, het doelbindingsbeginsel

De voorschriften in de eerste categorie, de algemene normen betreffende gegevensverwerking, betreffen alle stadia van de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de (wijze van) gegevensverzameling<sup>43</sup>. "Persoonsgegevens worden in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt" is de in

---

<sup>40</sup>Dat het dikwijls moeilijk, zo niet onmogelijk is om feitelijk in de gegevensverwerking van zbo's te splitsen in gegevensverwerking ten behoeve van de bestuurstaak en die ten behoeve van overige taken is een bewust genomen consequentie van deze regeling. In de uitvoeringspraktijk zal het er wel op neerkomen, dat beslissingen op basis van een integrale gegevensverwerking aan bepaalde taken worden toegerekend en als zodanig bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk worden ingekleurd.

<sup>41</sup>Deze regeling heeft voor het onderwijs het voordeel, dat de regeling voor openbaar en bijzonder onderwijs op enkele uitzonderingen na gelijk is. Zie hieromtrent: P.J.J. Zoontjens, De smalle ruimte. Enige opmerkingen over privaatrecht en publiekrecht, gezien vanuit de positie van de bijzondere school, NTOR 1 van juni 1999.

<sup>42</sup>Zie voor een overzicht van de inhoud van deze wet: G. Overkleeft-Verburg, De Wet bescherming persoonsgegevens, Continuïteit en verandering, NJB 2001, afl. 29, p. 1355 e.v.

<sup>43</sup>Zie de omschrijving van het begrip gegevensverwerking in artikel 1, sub b: "elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens."

artikel 6 gecodificeerde basisnorm. Het doelbindingscriterium neemt daarin een centrale plaats in. "Persoonsgegevens worden voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld" (artikel 7), "slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn" (artikel 11, eerste lid) en "niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt" (artikel 10, eerste lid), gekoppeld aan een zorgplicht van de verantwoordelijke (artikel 11, tweede lid).

Dit doelbindingsbeginsel kent belangrijke aanvullingen en uitzonderingen. Ingevolge artikel 9, eerste lid, is het toegestane gebruik ruimer dan toepassing van het doelbindingsprincipe rechtvaardigt, door het doelgebonden gebruik uit te breiden met de categorie van met het doel verenigbaar gebruik<sup>44</sup>. Deze bepaling luidt: "persoonsgegevens worden niet verder verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen." Het element "verenigbaar" is nader geconcretiseerd in het tweede lid via opneming van de volgende criteria: verwantschap tussen het doel van de beoogde verwerking en het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen, de aard van de gegevens, de gevolgen van de beoogde verwerking voor de betrokkene, de wijze van verkrijging en de mate waarin jegens de betrokkene wordt voorzien in passende waarborgen. Deze afweging is wat de gegevensverwerking voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden betreft in het derde lid van artikel 9 reeds door de wetgever gemaakt. Dit type secundair gegevensgebruik is in beginsel toegestaan. Bovendien geldt voor deze categorie gegevensverwerking een uitzondering op de doelgebonden bewaartermijn (artikel 10, tweede lid).

Een tweede categorie uitzonderingen op het doelbindingsbeginsel betreft de (formeel-)wettelijke informatieverplichtingen (artikel 8 sub c), met name in sectorale regelgeving. En dan is er een derde groep van informatiebetrekkingen, die als rechtmatigheidsgrondslag voor gegevensverwerking kan fungeren. Het criterium is de gegevensverwerking ten behoeve van een publiekrechtelijke taak van het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt (artikel 8 sub e)<sup>45</sup>. Van vergelijkbare - verruimende - betekenis als rechtmatigheidscriterium is de behartiging van het gerechtvaardigde eigenbelang van de verantwoordelijke of dat van een derde, echter onder de verplichting van een privacytoets waarbij gegevensverwerking achterwege blijft indien het belang of de rechten en vrijheden van betrokkene, met name het recht op privacy, prevaleert (artikel 8, sub f). Deze rechtmatigheidsgrondslag impliceert derhalve een expliciete belangenafweging.

Overigens is het doelbindingscriterium, dat een sterke overeenkomst vertoont met het beginsel van détournement de pouvoir in artikel 3:3 Awb, een minder scherpe norm dan wel wordt gesuggereerd. Twee factoren zijn daarop van invloed. In de eerste plaats de rechtsontwikkeling ten aanzien van de onderliggende rechtsverhouding en de invloed van het tijdsverloop bij duurzame informatiebetrekkingen. De keuze is er dan een tussen het "historische doel", uitgaande van het oorspronkelijke doel van de gegevensverzameling, en het "actuele doel", toegesneden op de huidige informatiebehoefte op grond van de onderliggende rechtsbetrekking. Wet en richtlijn lijken uit te gaan van het historische doel (artikel 7 Wbp jo. artikel 6 richtlijn). In de uitvoeringspraktijk, ondersteund door de

---

<sup>44</sup>In die zin is sprake van continuïteit. Vgl. artikel 6, eerste lid, Wpr.

<sup>45</sup>Vergelijk artikel 18, derde lid, Wpr.

jurisprudentie, lijkt echter een actualiserende interpretatie van het doel als norm te prevaleren. In het onderwijsveld doet dit probleem zich bij uitstek voor, met name in het denken over achterstands- en integratiebeleid, jeugdhulpverlening en veiligheid. Een tweede element is de mate van abstractie van doelformulering. Wat heeft te gelden als "welbepaald" is niet onbetwist. Op dit punt is het juiste evenwicht aan te houden tussen een te globale formulering en een teveel op het hier en nu toegespitste concrete norm.

Toegepast op de gegevensverwerking in het onderwijs betekent het voorgaande, dat gegevensbestanden aangelegd voor onderwijs- en/of bekostigingsdoeleinden, in beginsel tevens voor het genereren van beleids-, management- en sturingsinformatie gebruikt mogen worden, zowel intern als extern. Tevens kunnen uitvoeringsregistraties met gegevens op persoonsniveau de grondslag vormen voor statistische gegevensverwerking. Wat de artikelen 8, sub f en 9 betreft gaat het om een "mogen", derhalve over de bevoegdheid van de verantwoordelijke ofwel het bevoegd gezag.

Informatieverplichtingen kunnen ingevolge artikel 8, sub c, (jo. artikel 10 Grw.) slechts bij formele wet worden opgelegd. Deze bepaling spoort derhalve met de vrijheid van onderwijs ex artikel 23 Grw.

### **5.3 Specifieke rechtmatigheidscriteria**

Een tweede categorie materiële normen betreft de nadere eisen omtrent de grondslag van de gegevensverwerking in artikel 8 Wbp. Persoonsgegevens mogen slechts worden verwerkt met ondubbelzinnige toestemming van betrokkene (sub a) of indien noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst, waarbij betrokkene partij is (sub b), danwel indien noodzakelijk ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene (sub d). De bepalingen onder artikel 8 sub a en b geven invulling aan het informatiele zelfbeschikkingsrecht van de geregistreerde, met een aanvulling voor zaakwaarneming (vertegenwoordiging) in sub d.

Gegevensverwerking die noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen (sub c) zal in hoofdzaak uitvoering geven aan sectorwetgeving van bestuursrechtelijke aard. Dat hoeft echter niet. Een voorbeeld van een voor het onderwijs belangrijke informatieverplichting van privaatrechtelijke origine is artikel 377c BW, dat de informatievoorziening van professionele derden aan de niet met het gezag over het kind belaste ouder betreft. Als rechtmatigheidsgrondslag is voor de publieke sector voorts artikel 8, sub e van substantiële betekenis. Gegevensverwerking is toegestaan indien noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. De in beginsel limitatieve opsomming van grondslagen van rechtmatigheid kent in sub f. aanvulling met een min of meer open geformuleerd criterium, toegesneden op een belangenafweging in concreto tussen enerzijds het element van noodzakelijke gegevensverwerking voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke of een derde en anderzijds de (grond)rechten van betrokkene.

De vraag welke rechtmatigheidsgrondslag ingevolge artikel 8 geldt, is niet vrijblijvend. Ingeval van één van de twee laatstgenoemde gronden: publiekrechtelijke taak en prevalerend belang, geldt een aanvullende voorziening van rechtsbescherming voor de betrokkene in de vorm van een recht van verzet. Dit is een in artikel 40 geregelde bijzondere bezwarenprocedure, die de houder ertoe verplicht om indien betrokkene verzet aantekent tegen de verwerking van zijn persoonsgegevens wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden, hieromtrent een besluit te nemen, dat als zodanig

openstaat voor rechterlijke toetsing (artikel 45). In enkele gevallen is de verantwoordelijke verplicht een dergelijk verzet te honoreren (artikel 41).

Wat betekent artikel 8 Wbp nu voor het onderwijsveld? Daartoe moeten de verschillende rechtmatigheidscriteria in artikel 8 Wbp worden toegepast op de informatiehuishouding van scholen en instellingen, het ministerie van OCenW en de IB-Groep en de gemeentebesturen. De primaire oorzaken van gegevensverwerking zijn: (a) het onderwijsproces als zodanig, een publiekrechtelijke taak ex artikel 23 Grondwet jo. de onderwijswetgeving, (b) wettelijke informatieverplichtingen uit hoofde van de bekostigings- en andere onderwijswetgeving, (c) informatieverplichtingen met het oog op bijzondere publiekrechtelijke taken, waaronder de uitoefening van wettelijke bevoegdheden (d) gegevensverwerking op basis van specifieke subsidieregimes in de onderwijswetgeving, de Wet overige OCenW-subsidies jo. de subsidietitel in de Awb of een communautaire subsidieregeling<sup>46</sup> of artikel 4:23, derde lid, Awb en (e) de uitoefening van de personeelsfunctie ten opzichte en het onderwijspersoneel. Gegevensverwerking ten behoeve van managementstaken, waaronder beheerstaken, is hiervan te onderscheiden.

Uit de vergelijking blijkt van een belangrijk knelpunt in artikel 8 Wbp. Onmiskenbaar is de primaire grondslag van gegevensverwerking in het onderwijsveld: (a) de nakoming van wettelijke informatieverplichtingen en (b) de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. De eerste categorie levert geen problemen op. Het wetsvoorstel persoonsnummers behoort (grotendeels) tot deze categorie, expliciteert derhalve een reeks nieuwe wettelijke informatieverplichtingen. Echter, lang niet alle informatiebetrekkingen zijn of worden in het onderwijsrecht geformaliseerd. Dit betekent dat een deel van de gegevensverwerking is gebaseerd op een connexe rechtmatigheidsgrondslag, te weten de uitvoering van een publiekrechtelijke taak. Op dit punt gaat het mis. In de Wbp is deze grondslag in artikel 8, sub e, gekoppeld aan de hoedanigheid van bestuursorgaan. Daarbij gaat de wetgever er van uit, dat wat de betekenis van het begrip bestuursorgaan betreft moet worden uitgegaan van de definitie van dit begrip in artikel 1:1, eerste lid, Awb. Aan deze kwalificatie kan het bijzonder onderwijs slechts op onderdelen voldoen<sup>47</sup>.

De onderliggende bepaling in artikel 7, aanhef en sub e, richtlijn luidt als volgt: "De Lidstaten bepalen dat de verwerking van persoonsgegevens slechts mag geschieden indien: (e) de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of die deel uitmaakt van de uitoefening van het openbaar gezag die aan de voor de verwerking verantwoordelijke of de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, is opgedragen". Hieruit blijkt, dat de koppeling van deze grond aan de hoedanigheid van bestuursorgaan een onjuiste, immers nodeloze restrictie van rechtmatigheidsgronden oplevert<sup>48</sup>. Derhalve moet worden geconcludeerd, dat de Wbp op dit punt in strijd is met

---

<sup>46</sup>Zie de Subsidieregeling Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen-Europees Sociaal Fonds 2000 van 18 mei 2001, Uitleg Gele katern 2001, nr. 15 van 6 juni 2001.

<sup>47</sup>F.C.M.A. Michiels en M.J. Jacobs, Bestuursrechtelijke aspecten van de vrijheid van onderwijs in: T.J. van der Ploeg e.a. (red.), De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht, Utrecht 2000, in het bijzonder de pp. 305 t/m 308.

<sup>48</sup>Het is duidelijk, dat deze onjuiste implementatie een belangrijk deel van de publieke taakvervulling treft. Kenmerkend voor het Nederlandse publieke bestel is dat een groot deel van de publieke taken worden uitgevoerd door het (verstatelijke) particulier initiatief (maatschappelijk middenveld) met een grondslag in wetgeving en daarop gebaseerde financieringsregelingen (subsidies, heffingen, sociale verzekeringen). In die gevallen gaat het derhalve om de uitvoering van een publiekrechtelijke taak en niet om de behartiging van een zelfstandig belang van de verantwoordelijke. De laatste grond is in de richtlijn primair bedoeld als aanvullende rechtmatigheidsgrondslag, een soort vangnetbepaling.

de richtlijn<sup>49</sup>. Omdat het hier gaat om een richtlijnbevestiging met rechtstreekse werking, is deze in plaats van artikel 8 aanhef en sub e toe te passen, zodat de gegevensverwerking van het bijzonder onderwijs alsnog op deze rechtmatigheidsgrondslag is te baseren, met inbegrip van de aan deze grondslag inherente beperkingen<sup>50</sup>.

Een tweede, hierna nog te bespreken probleem is de situering in artikel 8 van de wettelijke informatiebevoegdheden. De wet kent slechts verplichtingen en publiekrechtelijke taken; aan de in ons bestuursrecht zo belangrijke categorie van informatiebevoegdheden is bij de implementatie van de richtlijn - als vlees noch vis - voorbij gezien.

## 5.4 Normering van gevoelige persoonsgegevens

De derde categorie materiële normen in hoofdstuk 2 van de Wbp, de artikelen 16 t/m 23 vestigt een bijzonder, aangescherpt regime voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Dit zijn de persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven en het lidmaatschap van een vakvereniging alsmede persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en die inzake gedragsverboden. Uitgangspunt van het wettelijk regime is een verwerkingsverbod in combinatie met specifieke en algemene ontheffingscriteria. In de artikelen 17 t/m 22 is per type informatie nader uitgewerkt onder welke voorwaarden een dergelijk gegeven verwerkt mag worden. Artikel 23 sluit daarop aan met een aantal algemene, aanvullende rechtmatigheidscriteria. Een deel van de gegevensverwerking in het onderwijs is als gevoelig aan te merken, immers te benoemen als persoonsgegevens over iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, gezondheid of is van strafrechtelijke aard. Dat zich in de toepassing van dit onderdeel op de onderwijsregistraties knelpunten kunnen gaan voordoen, is niet onmogelijk<sup>51</sup>.

In artikel 24 bevat de Wbp nog een bijzondere regeling van de verwerking van persoonsnummers. Deze bepaling zal hierna nog afzonderlijk worden besproken.

## 5.5 Aanvullende normstelling

Hiervoor is reeds ingegaan op de betekenis van de sectorale wetgeving voor de gelding

---

<sup>49</sup>Vgl. ook artikel 45 Wbp. Deze bepaling hanteert het gegeven dat de verantwoordelijke een bestuursorgaan is als ijkpunt om bepaalde beslissingen als besluit, derhalve vatbaar voor bezwaar en beroep ingevolge de Awb, te kwalificeren. Het onder artikel 8, aanhef en sub e brengen van (een deel van) de gegevensverwerking van het bijzonder onderwijs betekent niet, dat het bevoegd gezag daardoor als bestuursorgaan in de zin van artikel 45 Wbp is aan te merken. De vraag naar de modaliteit van rechtsbescherming staat los van de grondslag van gegevensverwerking in artikel 8 Wbp.

<sup>50</sup>Het is duidelijk dat dit "systeemgebrek" in de implementatie niet alleen het onderwijs treft, maar de gehele publieke taakvervulling door met publieke gelden gefinancierde instituties.

<sup>51</sup>De spanning zit in de sociaal-pedagogische functie van de school, het achterstandenbeleid en het streven naar integrale probleembehandeling, derhalve samenwerking van de school met de jeugdhulpverlening, huis- en vertrouwensartsen, politie e.d. Tegelijkertijd worden, als element van het onderwijskwaliteitsbeleid, de eisen aan de gegevensverwerking in de vorm van leerlingenadministraties c.q. leerlingvolgsystemen aangescherpt. Zie voor de ontwikkeling van registratieverplichtingen als onderdeel van professionele hulpverlening/beroepsuitoefening met name de Wet Bopz, de WGBO, de Wet op de jeugdhulpverlening (te vervangen door een Wet op de jeugdzorg) en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Vergelijk de aandacht voor de kwaliteit van leerlingvolgsystemen in de toelichting op de aspecten van kwaliteit voor primair en voortgezet onderwijs in de Bijlage bij artikel 10, tweede lid, van het Wetsvoorstel op het onderwijstoezicht, TK 2000-2001, 27783, nr. 3, p. 40 e.v.

van de Wbp. Hoofdstuk 3 van de Wbp regelt voorts de mogelijkheden voor sectorale verbijzondering van de wettelijke voorschriften in gedragscodes (artikel 25). Daarnaast opent artikel 27 van de richtlijn de mogelijkheid van vaststelling van een communautaire gedragscode. De kern van de regeling in artikel 25 Wbp is de mogelijkheid van goedkeuring van een gedragscode door het College bescherming persoonsgegevens (Cbp)<sup>52</sup> op verzoek van de vaststellende organisatie(s), of precieser uitgedrukt: de verklaring dat "de daarin opgenomen regels, gelet op de bijzondere kenmerken van de sector of sectoren van de samenleving waarin deze organisaties werkzaam zijn, een juiste uitwerking vormen van de wet of van andere wettelijke bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens." Het voordeel van een dergelijke verklaring is het rechtszekerheidselement, met name in relatie tot de toezichtstaak van het Cbp. Ingevolge artikel 25, vierde lid, is een beslissing van het Cbp een besluit in de zin van de Awb, zodat het ter toetsing aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd.

Een streven naar gedragscodes als product van zelfregulering zou passen in de trend naar autonomievergroting van scholen en instellingen<sup>53</sup>. De ervaring onder de Wbp heeft echter geleerd, dat dit zelfreguleringstrajekt niet zonder problemen is<sup>54</sup>. Een kenmerkende factor in het onderwijsbestel is, dat de besturenorganisaties geen verplichtende regeling ten opzichte van hun leden kunnen treffen, immers primair faciliterende taken vervullen. Daardoor kan niet worden voldaan aan een belangrijk element in het doel van deze voorziening: het verplichtende element in de sectorale verbijzondering via zelfbinding of lidmaatschapsverplichtingen.

In artikel 26 Wbp is voorts een vangnetvoorziening opgenomen: de mogelijkheid om bij Amvb sectorale regels vast te stellen ter uitwerking van de algemene bepalingen inzake gegevensverwerking in de wet. Een dergelijke voorziening kwam ook reeds in de Wpr voor. Van die regelingsbevoegdheid is toen geen gebruik gemaakt. Naar verwachting zal deze delegatiebepaling, behoudens bijzondere omstandigheden, ook onder de Wbp onbenut blijven<sup>55</sup>. Indien knelpunten blijken ligt een op de Wbp inwerkende aanpassing van de sectorwetgeving immers meer voor de hand.

## **6. Het bestaande sectorale regime van informatievoorziening**

### **6.1 Algemeen**

Wat de regeling van de informatiehuishouding betreft is op dit moment sprake van substantiële verschillen in de verschillende onderwijswetten: de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Er is één uitzondering. De bepalingen inzake toelating van leerlingen en studenten zijn in de sectorale onderwijswetten min of meer geharmoniseerd, in samenhang met de inschrijvingsplicht met betrekking tot leerplichtige jongeren in de Leerplichtwet. Niettemin is wel sprake van clustering, resulterend in een globale driedeling van de onderwijswetten op het punt

---

<sup>52</sup>Dit is de (voormalige) Registratiekamer onder de Wpr.

<sup>53</sup>Zie de verschillende onderdelen van kamerstuk 26480, Autonomie en deregulering in het onderwijs, met name de reactie van de minister en de staatssecretaris van OCenW van 5 juli 2001, TK 2000-2001, 26480, nr. 7, op de studie van de Onderwijsraad "Dereguleren met beleid" van 22 december 2000.

<sup>54</sup>Zie Overkleef-Verburg 1995, in het bijzonder de hoofdstukken 6, 7 en 8.

<sup>55</sup>Zie hierna de suggestie om deze bevoegdheid in de onderwijssector wel te gebruiken.

van normering van het informatieregime. De WPO, de WEC en de WVO kennen een grotendeels overeenkomende regeling. In deze sectoren bevatten zowel de wet, het bekostigingsbesluit en het formatiebesluit min of meer overeenkomstige informatiebepalingen<sup>56</sup>. De WVO kent echter een dubbel regime van informatieverplichtingen. De tweede lijn is die van het bij Amvb vastgestelde gegevenswoordenboek en verstrekkingformulieren, waarin de informatieverplichtingen aan het ministerie op gegevens- en verstrekkingniveau zijn verbijzonderd. Dit is ook het informatieregime in de WEB. Ook deze regeling werkt met het systeem van een nader bij Amvb vast te stellen gegevenswoordenboek. WVO en WEB kennen derhalve een specifieke vorm van normering van de gegevenshuishouding. De WHW staat model voor het derde type informatieregime: gegevensverstrekking door de instellingen aan en via een centraal basisregister van studenten bij de IB-Groep. Het aardige is, dat deze driedeling tevens de ontwikkeling in denken over en normering van de sectorale informatiehuishouding representeert. Zoals hierna zal worden besproken, sluit de met het Wetsvoorstel beoogde aanpassing van de onderwijswetten hier naadloos bij aan.

## 6.2 Het informatieregime in de WPO

De WPO kent informatieverplichtingen van het bevoegd gezag jegens de inspectie als toezichthouder (artikel 5), jegens de minister in het kader van de bekostiging (artikel 161) en jegens het gemeentebestuur als toezichthouder inzake het gemeentelijke onderwijsbeleid: onderwijsachterstanden en onderwijs in alloctone levende talen<sup>57</sup> (artikelen 170 en 175). Daarnaast kent de WPO met het oog op de bekostiging in artikel 178 nog een algemene inlichtingenplicht van het bevoegd gezag en de gemeente aan de minister. In het bekostigingsbesluit WPO is in titel III een nadere regeling opgenomen over de leerlingenadministratie en leerlingentelling. Zo bepaalt artikel 6, eerste lid, van het Bekostigingsbesluit WPO, dat de directeur van een school er zorg voor draagt dat een overzichtelijke administratie van de inschrijving, de uitschrijving en het verzuim van de leerlingen op de school beschikbaar is, aangevuld met gegevens van de leerlingen en hun ouders die noodzakelijk zijn voor de berekening van het formatiebudget ingevolge het Formatiebesluit WPO. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid van nadere voorschriften bij ministeriële regeling. Voorts zijn wat de leerlingenadministratie betreft voorschriften opgenomen over de procedures bij in- en uitschrijving en het bewaren van gegevens. Uit een oogpunt van gegevensverwerking is het Formatiebesluit WPO van belang vanwege de hierin in artikel 15b opgenomen gewichtenregeling, (o.m.) toegesneden op kinderen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond en nader uitgewerkt in de regeling vaststelling telformulier en ministeriële circulaires over de jaarlijkse leerlingentelling. Toepassing van de gewichtenregeling veronderstelt gegevensverzameling bij de ouders en registratie in de leerlingenadministratie met het oog op controle op rechtmatigheid van bekostiging<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup>Vgl. de harmonisatieslag in het Besluit van 5 maart 1996 tot wijziging van enkele besluiten in verband met de voorschriften inzake de leerlingenadministratie en leerlingentelling, Stb. 1996, 221. Uit de toelichting blijkt, dat deze nieuwe voorschriften omtrent de regeling van inschrijving en uitschrijving en de inrichting van de leerlingenadministratie geheel in het teken staan van controle van het aantal op de teldatum aanwezige kinderen als onderdeel van het systeem van bekostiging.

<sup>57</sup>Voorzover de inspectie en het gemeentebestuur optreden als toezichthouder gaat het met name om de bevoegdheden in de artikelen 5:16 en 5:17 Awb, de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen en inzage in zakelijke gegevens en bescheiden jo. de medewerkingsplicht van een ieder in artikel 5:20 Awb. Deze bepalingen zijn van overeenkomstige toepassing op het bijzonder onderwijs.

<sup>58</sup>Zie artikel 18, aanhef en sub b Wbp inzake de verwerking van persoonsgegevens omtrent iemands ras.

Ingevolge deze bepaling is een dergelijke verzameling en vastlegging toegestaan indien het doel ervan is om



### 6.3 Het informatieregime in de WEC

Het systeem van de WEC komt met deze regeling in de WPO min of meer overeen, zij het dat door middel van de Aanvullende regeling leerlingenadministratie WEC van 18 mei 1998<sup>59</sup> nadere voorschriften zijn getroffen omtrent de registratie van leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond. Kern van deze voorschriften is dat de leerlingenadministratie ten aanzien van tot deze categorie behorende leerlingen documenten moet bevatten aan de hand waarvan hun niet-Nederlandse achtergrond kan worden geverifieerd met het oog op de bekostiging. Deze verplichting gaat heel ver. Van de scholen wordt verwacht kopieën in de administratie op te nemen van documenten zoals paspoort, trouwboekje, rijbewijs, uittreksel GBA, een Nederlands reisdocument voor vluchtelingen of vreemdelingen danwel een getekende verklaring van een directeur van een asielzoekerscentrum. Niet-nakoming van de verplichting is in die zin gesanctioneerd, dat kinderen waarvan de voorgeschreven documenten niet in de administratie aanwezig zijn bij de leerlingentelling niet als cumi-leerlingen gelden. Naar feitelijke strekking is hier sprake van een verkapte identificatieplicht. In het licht van artikel 10 Grw. moet de rechtmatigheid van een dergelijke materiële documentenplicht van ouders en kinderen naar de heersende rechtsopvattingen worden betwijfeld vanwege een ontoereikende formeelwettelijke grondslag<sup>60</sup>.

### 6.4 Het informatieregime in de WVO

De WVO volgt hetzelfde stamien in de wet, het Bekostigingsbesluit WVO en het Formatiebesluit WVO. De aanvullende vergoedingsregeling in de personeelskosten ex artikel 85 WVO, is geconcretiseerd in de Regeling personele vergoeding culturele minderheidsgroepen en anderstalige leerlingen (Cumi-vo regeling) en de Regeling onderwijs eigen taal WVO<sup>61</sup>. In de Regeling administratie leerlinggegevens WVO zijn nadere voorschriften opgenomen ten aanzien van de documenten die op de leerlingenadministratie aanwezig dienen te zijn ten behoeve van verificatie van gedane bekostigingsopgaven<sup>62</sup>. Deze verplichting gaat zeer ver, impliceert naast een bewaarplicht van de scholen, de facto een identificatie en documentenplicht van ouders en leerlingen. Deze regeling komt overeen met die in de WEC. De kritiek is derhalve dezelfde. In het licht van artikel 10 Grw. is de rechtmatigheid van deze regeling wegens gebrek aan voldoende grondslag kwestieus.

De informatieverplichtingen jegens de minister zijn voorts nader uitgewerkt in de vragenlijsten bij de leerlingentellingen. In aanvulling hierop kent de WVO echter een bijzonder regime in de artikelen 103 en 103a, inzake respectievelijk bekostigings- en beleidsinformatie. Ingevolge het eerste lid van artikel 103a draagt het bevoegd gezag er zorg voor, dat het beschikt over geordende gegevens ten behoeve van het door de

---

personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen teneinde feitelijke ongelijkheden op te heffen of te verminderen, mits aan enkele voorwaarden is voldaan, waaronder dat de betrokkene geen schriftelijk bezwaar heeft gemaakt.

<sup>59</sup>De regeling is gebaseerd op artikel 5, tweede lid, van het Bekostigingsbesluit WEC en gepubliceerd in Uitleg Gele katern, nummer 13/14 van 3 juni 1998.

<sup>60</sup>Vergelijk de parlementaire behandeling over de Wet op de identificatieplicht (Stb. 1993, 660)

<sup>61</sup>Zie ook artikel 34 Formatiebesluit WVO.

<sup>62</sup>Zie ook de circulaire Informatie over culturele minderheidscategorieën voortgezet onderwijs (cumi-categorieën vo) en op leerlingenadministratie vereiste documenten van 7 februari 1997, Uitleg Gele katern, nrs. 5 en 6 van 19 februari 1997.

minister te voeren onderwijsbeleid en verleent het desgevraagd medewerking aan door of namens de minister uit te voeren onderzoek. Anders dan de WPO en de WEC bevat de WVO derhalve een zelfstandige wettelijke grondslag voor gegevensverstrekking aan de minister ten behoeve van monitoring en ontwikkeling van onderwijsbeleid. Hieraan vooraf gaat de in artikel 103 vastgelegde zorgplicht van het bevoegd gezag om met het oog op de bekostiging te beschikken over een overzichtelijke verzameling van financiële gegevens. Deze financiële administratieplicht loopt parallel aan de boekhoudvoorschriften in de artikelen 182 WPO en 168 WEC.

De delegatiebepaling in het tweede lid van de artikelen 103 en 103a resulteerde in het Besluit informatievoorziening WVO. In deze uitvoeringsregeling ontbreekt het de differentiatie in de wettelijke regeling tussen bekostigings- en beleidsinformatie. In bijlage 1 van dit besluit is het zogenaamde gegevenswoordenboek opgenomen, waarin de door de instellingen te verwerken persoonsgegevens nader zijn gedefinieerd, toegespitst op gegevenselementen in de categorieën leerlinggegevens (leerlingadministratie), personeelsgegevens (personeels- en salarisadministratie) en schoolgegevens. De wijze van gegevensverstrekking aan de minister vloeit voort uit de in bijlage 2 opgenomen vragenlijsten. In de meeste gevallen gaat het om een verstrekking op geaggregeerd gegevensniveau. Dat doet echter niet af aan de inherente registratieverplichtingen van scholen en instellingen, vormt hooguit een extra bewerkingslag. De sanctie op niet-naleving van dit informatieregime: inhouding van bekostiging, is vastgelegd in artikel 104 WVO, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen bekostigingsgegevens en beleidsinformatie.

## 6.5 Het informatieregime in de WEB

De WEB volgt het bijzondere informatieregime van de WVO<sup>63</sup>. Ingevolge artikel 2.3.6, eerste lid, dragen gemeentebesturen en instellingen er zorg voor, dat zij beschikken over geordende gegevens ten behoeve van de verstrekking van beleidsinformatie over educatie aan de minister. Tevens kennen zij een medewerkingsplicht aan door of namens de minister uit te voeren onderzoek. Een overeenkomstige verplichting van de instellingen is in artikel 2.5.5, eerste lid ten aanzien van het beroepsonderwijs opgenomen. Artikel 2.5.3, zesde lid, voorziet in een parallelle financiële administratieplicht van het bevoegd gezag.

Nadere voorschriften over het informatieverkeer zijn vastgelegd in hoofdstuk 5 van het Uitvoeringsbesluit WEB<sup>64</sup>. In dit besluit is vastgelegd welke gegevens instellingen, gemeenten en landelijke organen moeten verzamelen en registreren en op welke wijze de gegevensverstrekking aan OCenW plaatsvindt. De doelstellingen van deze informatieregeling zijn in de toelichting weergegeven als: (a) het creëren van een stabiel en overzichtelijk kader dat gegevens die nodig zijn voor een goede uitvoering van de wet, ordent en koppelt aan de kerntaken van het ministerie, te weten: adequate bekostiging en zorg voor de kwaliteit van het onderwijs, (b) het vaststellen van de inhoud van de informatiestroom op basis van deze kerntaken, passend bij de

---

<sup>63</sup>Zie ook de toelichting op het Uitvoeringsbesluit WEB, Stb. 1999, 368, p. 42.

<sup>64</sup>Dit besluit is gedifferentieerd in werking getreden. Zie artikel 7.1 Uitvoeringsbesluit jo. het Besluit tot inwerkingtreding van de hoofdstukken 2, 3, 4 en 6 van 11 oktober 1999, Stb. 1999, 440. Met uitzondering van enkele artikelen is hoofdstuk 5 in werking getreden op 3 september 1999. De artikelen 5.2.1, 5.2.2 en 5.2.4 betreffende de ordening en wijze van beschikbaarstelling en de bewaarplicht van gegevens zijn ingevolge artikel 7.1, tweede lid, Uitvoeringsbesluit eerst in werking getreden op 2 september 2000. Hiermee is de Regeling informatievoorziening BVE komen te vervallen.

verantwoordelijkheidsverdeling in de WEB<sup>65</sup> en (c) het verminderen van de administratieve belasting van instellingen, gemeenten en landelijke organen<sup>66</sup>. Ook de drie uitgangspunten van het informatiebeleid worden nader geëxpliciteerd. Dit zijn: het streven naar éénmalige bevraging en meervoudig gebruik, evenwicht tussen stabiliteit en flexibiliteit in de gegevensverzekering en controleerbaarheid van de gegevens, in het bijzonder die voor bekostiging<sup>67</sup>.

Ook dit besluit gaat uit van het systeem van een in de bijlage opgenomen gegevenswoordenboek, waarin de registratie- en verstrekingsverplichtingen van het bevoegd gezag, het gemeentebestuur en het bestuur van landelijke organen jegens de minister op gegevensniveau zijn gepreciseerd (artikel 5.2.1.). De bekostigingsgegevens zijn daarin als zodanig aangeduid (artikel 5.2.1., vierde lid). De voornaamste onderwerpen van informatievoorziening zijn: deelnemers, personeel, educatie-contracten en leerbedrijven. De wijze van gegevensverstrekking is geregeld in artikel 5.2.2. en verbijzonderd in de in de bijlagen 4, 5 en 6 opgenomen formulieren, achtereenvolgens het beroepsonderwijs, de educatie en de werkzaamheden van het landelijk orgaan betreffende. Ingevolge artikel 5.2.4. is voorzien in een bewaarplicht van de gegevens van ten minste vijf jaar. De gegevensverwerking moet zodanig worden ingericht, dat de op geaggregeerd niveau aan OCenW verstrekte informatie alsnog op persoonsgegevensniveau traceerbaar is.

Met deze regeling van de verplichte structurele gegevensverstrekking zijn de wettelijke informatieverplichtingen niet uitgeput. Een ad hoc informatievraag, toegespitst op actuele (maatschappelijke) ontwikkelingen, kamervragen e.d. of behoefte aan specifiek onderzoek blijft op basis van de artikelen 2.3.6, eerste lid en 2.5.5, eerste lid, mogelijk<sup>68</sup>. Wat de bekostigingsinformatie betreft voorziet artikel 5.2.3. Uitvoeringsbesluit nog in de specifieke bevoegdheid tot incidentele gegevensverzameling via aanvullende vragenlijsten. Ook de WEB sanctioneert niet-naleving van de wettelijke informatieverplichtingen, niet specifiek, zoals in artikel 104 WVO, maar algemeen via artikel 11.1, eerste lid, WEB, dat een handelen in strijd met het bij of krachtens de wet bepaalde sanctioneert via de bevoegdheid van de minister tot geheel of gedeeltelijke inhouding of opschorting van de rijksbijdrage<sup>69</sup>. Ook in de WEB wordt op dit punt niet gedifferentieerd tussen bekostigingsgegevens en beleidsinformatie.

## 6.6 Het informatieregime in de WHW

Het informatieregime in de WHW, dat door de grotere bestuurlijke autonomie in het hoger onderwijs sterk afwijkt van dat in de andere onderwijswetten, bestaat uit de volgende onderdelen<sup>70</sup>. De inschrijving van studenten en extraneï, als instrument van

---

<sup>65</sup>Zie de differentiatie in bekostiging en financiering op grond van de artikelen 2.2.4, 2.3.6, 2.5.3 en 2.5.5 WEB.

<sup>66</sup>Toelichting t.a.p., p. 43.

<sup>67</sup>Toelichting t.a.p., p. 43. Zoals hierna nader zal worden besproken sporen deze uitgangspunten met het sinds eind jaren tachtig gevoerde persoonsinformatiebeleid van de rijksoverheid. Zie als recent beleidsstukken de nota "De elektronische Overheid aan het begin van de 21e eeuw", een overzicht van acties in het kader van het Actieprogramma Elektronische Overheid, TK 2000-2001, 26387, nr. 9 en de brief van de ministers van EZ, GSI en (o.m.) de Bouwsteennotitie Elektronische overheid: van pilots naar grootschalige implementatie, TK 2001-2002, 26643, nr.32.

<sup>68</sup>Zie ook de toelichting t.a.p. p. 46.

<sup>69</sup>Zie de toelichting t.a.p., p. 45.

<sup>70</sup>Vgl. het Uitvoeringsbesluit WHW en het Bekostigingsbesluit WHW. Deze besluiten bevatten echter

gegevensverzameling, is uitvoerig geregeld in de artikelen 7:32 e.v. en 7:52 e.v. Vooraanmelding bij de IB-Groep is ingevolge artikel 7:37, derde lid, een voorwaarde voor inschrijving bij een instelling. De WHW voorziet in de artikelen 7.9a t/m 7.9f voorts in een reeks informatieverplichtingen in het kader van studievoortgangscontrole met het oog op de uitvoering van de Wet studiefinanciering (Wsf) door de IB-Groep. In verband met toezicht en verantwoording kent de WHW een tweetal informatieverplichtingen van organen en personeel: jegens de ministeriële accountant in artikel 2.10 en jegens de Inspectie en leden van visitatiecommissies in artikel 5.4.

De kern van de regeling is echter artikel 7.52 betreffende het Centraal register inschrijving hoger onderwijs, het zogenaamde CRIHO (eerste lid), gehouden door de IB-Groep (derde lid). Het doel van dit register is meerledig: (a) het desgevraagd ten behoeve van de planning en bekostiging van de instellingen verstrekken van gegevens aan de minister, (b) het verschaffen van studievoortgangsinformatie aan de IB-Groep met het oog op de uitvoering van de Wsf en (c) het voorzien van de instellingsbesturen van inschrijvingsinformatie (eerste lid). De in dit register op te nemen persoonsgegevens betreffende inschrijving, studievoortgang en afleggen van het afsluitend examen, worden verstrekt door de instellingsbesturen van universiteiten en hogescholen (vijfde lid). Zij hebben ook een medewerkingsplicht met betrekking tot validatie-procedures (vijfde lid). Het tweede lid van artikel 7.52 bevat een min of meer gesloten verstrekkingenregime, toegespitst op: de instellingsbesturen, gemeentebesturen (ABW), de Sociale Verzekeringsbank (AKW) en het Centraal Bureau voor de Statistiek. Bovendien is de IB-Groep nog bevoegd om gegevens aan nader aan te wijzen instanties te verstrekken. Uit het vierde lid blijkt, dat het sociaal-fiscaalnummer in het CRIHO mag worden opgenomen, zij het dat het gebruik ervan beperkt is tot de uitvoering van de Wsf en gegevensuitwisseling met gemeentebesturen en de SVB.

De Regeling CRIHO voorziet in nadere voorschriften inzake dit centrale, door de IB-Groep gehouden gegevensbestand<sup>71</sup>. Hieruit blijkt, dat de zogenaamde planningsgegevens, toegesneden op nationaliteit, minderheidsstatus en regionale herkomst van studenten, niet bij de instellingsbesturen worden opgevraagd, maar door de IB-Groep aan de GBA worden ontleend. Het CRIHO is bedoeld als "portal" in het gegevensverkeer van de instellingen met de minister, uitvoeringsorganen en het CBS. Sinds 1997 is de bekostiging van hogescholen al gebaseerd op de informatie in het CRIHO. Met ingang van het begrotingsjaar 2002 zal dat ook voor de universiteiten gaan gelden.

Naast de Regeling CRIHO is het hiermee corresponderende, door de Informatie Beheer Groep op basis van de Wpr vastgestelde Privacy-reglement CRIHO nog van belang<sup>72</sup>. Ik ga er van uit, dat dit privacyreglement na de vervanging van de Wpr door de Wbp per 1 september 2001 gelding als beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, Awb heeft behouden<sup>73</sup>.

Niet-nakoming van de bij of krachtens de wet geldende informatieverplichtingen is

---

nauwelijks specifieke informatiebepalingen.

<sup>71</sup>Zie de Regeling houdende vaststelling van de regels voor het Centraal register inschrijving hoger onderwijs van 25 juli 1996, Stcrt. 1996, 147 en de twee wijzigingsregelingen van 10 juli 1998, Uitleg Gele katern nummer 17b van 22 juli 1998 en 3 december 1999, Uitleg Gele katern nummer 31a van 15 december 1999.

<sup>72</sup>Dit privacyreglement CRIHO is gepubliceerd in Uitleg Gele katern nummer 17b van 22 juli 1998.

<sup>73</sup>Zie de problemen met betrekking tot het commercieel gebruik van het CRIHO door de IB-Groep. Vergelijk het rapport van de Registratiekamer van 24 januari 2000, waarin is vastgesteld dat de IB-Groep in strijd met het eigen privacyreglement handelde, en de kamervragen hieromtrent: Aanhangsel Handelingen TK 1997-1998, nr. 514 en TK 1999-2000, nr. 321.

gesanctioneerd in artikel 15.1, eerste lid, WHW door de bevoegdheid van de minister om de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk in te houden of op te schorten.

## 6.7 Gegevensverwerking door de IB-Groep

Ingevolge artikel 3 van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank (WVI) is de IB-Groep belast met de uitvoering van een aantal specifieke wetten, besluiten en de WHW op het punt van het CRIHO. De uit te voeren wetten zijn: de Wet studiefinanciering, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Les- en cursusgeldwet. De op de uitvoering van deze regelingen toegesneden gegevensverwerking is gebaseerd op deze sectorwetten jo. de Wbp (voorheen de Wpr). Hieruit volgt, dat de IB-groep reeds nu beschikt over gegevensbestanden met gedetailleerde persoonsinformatie over leerlingen, deelnemers en studenten (en hun ouders en relaties) vanaf de leeftijd van 16 jaar (lesgeldplicht in artikel 3 van de Les- en cursusgeldwet), aangevuld met jongere leerlingen (en hun ouders) die ingevolge artikel 3.8 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten een bijdrage in de studiekosten ontvangen. Uit het door de hoofd-directeur van de IB-Groep vastgestelde Reglement voor de registratie centraal identificatiesysteem onderwijsgerelateerde personen van 20 augustus 1998<sup>74</sup> blijkt, dat in het verlengde hiervan inmiddels een centrale registratie van persoonsgegevens van deze leerlingen, deelnemers en studenten functioneert. Dit is het zogenaamde CIOP. Dit register fungeert als gemeenschappelijk gegevensbestand ten behoeve van een aantal specifieke, op de afzonderlijke wettelijke taken toegesneden toepassingssystemen. De in het CIOP vastgelegde gegevens zijn afkomstig uit deze toepassingssystemen, aangevuld met informatie uit de GBA<sup>75</sup>. De opgenomen persoonlijke gegevens en relatiegegevens zijn verbijzonderd in bijlage 1. Hieruit blijkt, dat ook het sociaal-fiscaal nummer en het A-nummer in het CIOP zijn geregistreerd.

## 6.8 Gegevensverwerking door het ministerie van OCenW

Het voorgaande impliceert, dat het ministerie van OCenW, in het bijzonder het agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi), onder het huidige regime omvangrijke gegevensbestanden met informatie omtrent onderwijsdeelnemers van scholen en instellingen ter verwerking krijgt aangeleverd. Te signaleren valt, dat deze gegevensverwerking niet of nauwelijks is neergeslagen in nadere, extern bekend gemaakte voorschriften (beleidsregels). Blijkbaar geldt de aanname, dat de verkregen informatie niet als persoonsgegevens in de zin van artikel 1, sub a, van de Wbp (voorheen Wpr) is te kwalificeren, immers door de vorm van aanlevering - geanonimiseerd of op geaggregeerd niveau - niet herleidbaar is op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon en daarom buiten de werkingssfeer van de Wpr/Wbp valt. Onder het tot voor kort geldende regime van de Wpr zijn derhalve geen privacyreglementen terzake van gegevensverwerking ten behoeve van bekostigings- en beleidsdoelen vastgesteld<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup>Dit nog op de Wpr gebaseerde privacyreglement is gepubliceerd in Uitleg Gele katern, nummer 19 van 9 september 1998.

<sup>75</sup>De IB-Groep is een geautoriseerde afnemer in de zin van de Wet GBA. Zie ook de vervlechting van regelingen in die zin, dat de financiële aanspraken in de Wet studiefinanciering en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten, zijn gekoppeld aan de adresgegevens in de GBA. Zie de Wet van 13 december 2000, houdende wijziging van enige wetten, Stb. 2001, 67.

<sup>76</sup>De Wbp kent de verplichting met betrekking tot persoonsregistraties in de overheidssector tot het vaststellen van een privacyreglement niet meer. Zie hoofdstuk 4 Wbp betreffende de meldingsplicht en de voorwaardelijke verplichting tot voorafgaand onderzoek. Overigens ben ik van mening, dat ook onder de Wbp voor verantwoordelijken in de overheidssector

Of dit in alle gevallen terecht is, is de vraag. Gezien de aard en inhoud van de verlangde gegevens in samenhang met de interpretatie van het begrip persoonsgegevens in de Wpr/Wbp<sup>77</sup> ga ik er van uit, dat de Wbp op onderdelen van de gegevensverwerking van OCenW/Cfi van toepassing is.

Overigens komt het ook voor, dat OCenW zelfstandig persoonsgegevens van onderwijsdeelnemers registreert. Dit blijkt uit het Reglement voor de registratie verstrekking vouchers aan leerlingen in het voortgezet onderwijs voor het vak culturele en kunstzinnige vorming (cvk)<sup>78</sup>. Hierin zijn gegevens opgenomen van leerlingen in het voortgezet onderwijs die het vak cvk volgen en de coördinerende docenten. Naast de uitvoering van de voucher-regeling is ook hier de onderzoeksbehoefte leidend. Een hoofddoel van deze registratie is het verschaffen van beleidsinformatie omtrent de besteding van de vouchers alsmede inzicht in het culturele gedrag van de leerlingen.

Verwerking van door scholen en instellingen bij het ministerie aangeleverde personeelsgegevens, wordt - in tegenstelling tot bekostigings- en beleidsinformatie omtrent onderwijsdeelnemers - wel als verwerking van persoonsgegevens aangemerkt. Met het oog hierop is het Privacy-reglement voor de integrale personeelstellingen onderwijs (ipto-tellingen) vastgesteld<sup>79</sup>. Hierin zijn gegevens geregistreerd betreffende de persoon, de arbeidsrelatie en opleiding- en bevoegdheid.

Stond het voorgaande vooral in het teken van gegevensverkrijging door OCenW op basis van wettelijke informatieverplichtingen, daarnaast blijkt administratieve dienstverlening aan het onderwijsveld op contractuele basis als instrument van gegevensverzameling te worden gehanteerd. OCenW fungeert sinds meer dan dertig jaar als dienstverlener voor de centrale salarisverwerking van de onderwijsinstellingen met behulp van het CASO-systeem. OCenW is eigenaar van de CASO-programmatuur en vervult een intermediaire functie in het gegevensverkeer tussen de afzonderlijke scholen (PO, VO, WEB en HBO) en PinkRocade als bewerker. De grondslag is een overeenkomst van OCenW en de afzonderlijke scholen en instellingen, nader verbijzonderd in de beleidsregel Vaststelling nieuwe bepalingen en voorwaarden voor deelname aan het CASO-systeem (standaardcontract).

Onderdeel van het CASO-arrangement is het door het ministerie als bijproduct uit deze gecentraliseerde salarisverwerking verkregen gegevensbestand, het zogenaamde Gegevensdepot Onderwijspersoneel. Deze persoonsregistratie is nader geregeld in het

---

een verplichting tot de opstelling van een privacyreglement onder omstandigheden is blijven bestaan, als uitvloeisel van de wetgevingskwaliteitscriteria van het EHRM met betrekking tot de legaliteitseis in artikel 8, tweede lid, EVRM. Ook artikel 28 Wbp is voor bestuursorganen aldus te duiden, dat deze een verplichting tot vaststellen van beleidsregels impliceert. Vgl. de vrijstellingsregimes in het Vrijstellingsbesluit Wbp, Stb. 2001, 250.

<sup>77</sup>Zie de toelichting op het begrip persoonsgegevens in de wetgeschiedenis van de Wbp, TK 1997-1998, 25892, nrs. 1-3, met name nr. 3, p. 45 e.v.

<sup>78</sup>Dit reglement van 3 juni 1999 is gepubliceerd in Uitleg Gele katern, nummer 18 van 23 juni 1999.

<sup>79</sup>Privacy-reglement ipto-tellingen van 8 maart 1999 is gepubliceerd in Uitleg Gele katern, nummer 8 en 9 van 24 maart 1999. De hierin opgenomen gegevens worden ontleend aan de CASO-registratie en invulformulieren van de schoolbesturen (art. 7). Als houder van de registratie is de hoofd directeur van Cfi aangemerkt (art. 4). Dat is onjuist. Houder kan slechts een bestuursorgaan zijn - i.c. de minister - en niet de directeur van een agentschap. Doel van deze registratie is het maken van arbeidsmarktcringen en het in kaart brengen van ontwikkelingen in het onderwijspersoneel ten behoeve van beleidsontwikkeling en -evaluatie en statistische en wetenschappelijke doeleinden (art. 3).

Privacyreglement voor de registratie Gegevensdepot van 4 mei 2001<sup>80</sup>. Doel van deze centrale registratie van personeelsgegevens van onderwijspersoneel is het genereren van informatie ten behoeve van beleid en begroting, bekostiging en toezicht en controle (artikel 3). Het Gegevensdepot vervult mede een rol als gegevensbron voor andere bestanden, waaronder het hiervoor genoemde Ipto. Uit de toelichting blijkt, dat met deze gegevensverzameling verbetering van efficiency en kwaliteit van de informatievoorziening en een reductie van de bevragsingslast is beoogd. Uitgaande van de opgave van opgenomen gegevens (artikel 6 jo. bijlage 1), bevat dit gegevensbestand wel nummers, echter niet het sociaal-fiscaal nummer.

Met ingang van 1 januari 2002 komt verandering in deze situatie. Vanaf dat tijdstip zal deze dienstverlening door het ministerie worden beëindigd<sup>81</sup>. De bewerker (PinkRocade), die de CASO-programmatuur in licentie krijgt, zal dan de volledige dienstverlening aan het onderwijsveld gaan verzorgen, zij het in concurrentie met andere aanbieders. De konsekwentie is, dat de contractuele grondslag van medegebruik van personeelsgegevens door het ministerie hierdoor komt te vervallen. Uit het intrekingsbesluit van de CASO-regeling blijkt niet van een vervangende grondslag voor het Gegevensdepot. Wil de bestaande gegevensverstrekking door de bewerker<sup>82</sup> aan het ministerie rechtmatig gecontinueerd kunnen worden, dan is een op artikel 8 Wbp (sub c, e en f) toegesneden overeenkomst met de onderwijsinstellingen aangewezen.

## 6.9 Gegevensverwerking door scholen en instellingen

Hiervoor is gebleken, dat de sectorale onderwijswetten geen specifieke grondslag kennen met betrekking tot de door de scholen/instellingen te voeren leerlingen-/studentenadministratie. Het wettelijk informatieregime berust op twee pijlers: (a) de toelating en verwijdering c.q. inschrijving van leerlingen en studenten, gebaseerd op de artikelen 40 WPO, 40 WEC, 27 en 160 WVO, 8.1.1 WEB en 7.37 WHW, en (b) specifieke informatieverplichtingen jegens de minister, Onderwijsinspectie, IB-Groep, CBS en het gemeentebestuur. Ouders, leerlingen en studenten hebben een inherente informatieplicht, gekoppeld aan de inschrijvingsprocedure, voor jongeren tot 16 jaar versterkt door de Leerplichtwet<sup>83</sup>.

Gegevensverwerking ten behoeve van het onderwijsproces door scholen en instellingen is thans gebaseerd op artikel 8, sub c en e, Wbp jo. de onderwijstaak in de sectorwetten en artikel 9, eerste en tweede lid, Wbp, het verenigbaar gebruik.

Het wettelijk informatieregime is volledig toegespitst op de institutionele aspecten van het onderwijsbestel in artikel 23 Grw. Dat blijkt ook uit de wijze van normeren. Aan de grondrechtelijke aspecten van de primaire informatierelatie van school en betrokkenen en de betekenis van een leerlingen-/studentenadministratie voor het onderwijsproces als zodanig, wordt in de onderwijswetten min of meer voorbij gegaan. Dit betekent dat de normatieve driehoeksrelatie van rijksoverheid, scholen en leerlingen/studenten, zoals

---

<sup>80</sup>Dit reglement is gepubliceerd in Uitleg Gele katern nr. 13 van 16 mei 2001. Zie ook Overkleeft-Verburg 1995, pp. 233 t/m 235.

<sup>81</sup>Zie het besluit Intrekking beleidsregel Vaststelling nieuwe bepalingen en voorwaarden voor deelname aan het CASO-systeem van 28 augustus 2001, Uitleg Gele katern, nummer 20 van 12 september 2001. Vgl. de brief van de minister van OCenW van 21 december 2000, TK 2000-2001, 27400 VIII, nr. 53 over de toekomst van het CASO-systeem.

<sup>82</sup>Vgl. de verplichtingen van de verantwoordelijke betreffende het functioneren van een bewerker en de aansprakelijkheid van verantwoordelijke en bewerker in de artikelen 14, 49 en 50 Wbp.

<sup>83</sup>Zie ook de artikelen 42 en 43 Awb betreffende bij de aanvraag te overleggen gegevens.

uitgekristalliseerd in privacygrondrechten en het Europees recht, in de onderwijswetten onvoldoende uit de verf komt. Het huidige wettelijke informatieregime is op dit punt onevenwichtig. Daardoor zijn er op onderdelen ook knelpunten betreffende de rechtmatigheid van de gegevensverwerking, in het bijzonder bij de verwerking van gevoelige gegevens<sup>84</sup>.

## **7. Het Wetsvoorstel persoonsnummers**

### **7.1 Algemeen**

Met de nieuwe Wet persoonsnummers worden belangrijke wijzigingen aangebracht in het informatieregime in de verschillende onderwijssectoren. Twee punten springen er uit. De eerste is de invoering van een persoonsgebonden nummer voor leerlingen en studenten, gedifferentieerd al naar gelang men beschikt over een sofi-nummer. Aan leerlingen of studenten zonder sofi-nummer wordt een nieuw nummer toegekend: het onderwijsnummer. Het tweede hoofdpunt betreft de invoering van een basisregister onderwijs bij de IB-Groep, waardoor dit zelfstandig bestuursorgaan een spilfunctie krijgt te vervullen in het informatieverkeer tussen scholen en instellingen enerzijds en de minister, de Inspectie, gemeentebesturen, CBS en andere afnemers van onderwijsinformatie anderzijds. Dit betekent dat het huidige gegevensmodel in het hoger onderwijs - gebundelde gegevensverstrekking door de IB-Groep - nu ook in andere onderwijssectoren wordt ingevoerd. Daarnaast wordt de informatieplicht van ouders en leerlingen of studenten bij toelating op het niveau van de formele wet geregeld in combinatie met een administratieplicht van de scholen. Met de nieuwe wet is voorts een herstructurering van institutionele informatiebetrekkingen beoogd, door aanpassing van de sectorale onderwijswetten, de WVI, de Leerplichtwet en de drie door de IB-Groep uitgevoerde wetten. Andere relevante punten betreffen de regeling van de rechtspositie van illegale onderwijsdeelnemers, de zelfstandige informatiepositie van de Onderwijsinspectie en de (uitvoerings)taken van het CBS.

### **7.2 Te verstrekken gegevens bij toelating en inschrijving**

Met de invoering van de nieuwe artikelen 40a WPO, 42a WEC, 27b en 162 WVO, 8.1.1a Web en 7.38 WHW voorziet de Wet persoonsnummers in een aanvulling van de huidige voorschriften inzake toelating en inschrijving met een bepaling over door betrokkenen te verstrekken identificatiegegevens, waaronder het persoonsgebonden nummer. Dit persoonsgebonden nummer is gedefinieerd in de corresponderend in elke onderwijswet aangevulde begripsbepalingen<sup>85</sup>. Hieruit blijkt, dat gewerkt gaat worden met twee nummers: het sociaal-fiscaal nummer (sofi-nummer), gebaseerd op artikel 2, derde lid, sub j, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen<sup>86</sup>, en het ingevolge het vierde lid van de hiervoor genoemde artikelen door de Informatie Beheer Groep uitgegeven en aan de

---

<sup>84</sup>Zie de eerdere bespreking van het normatieve regime voor bijzondere categorieën persoonsgegevens.

Vergelijk ook de stimulans van samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg en van het OM met de andere partners op het terrein van de leerplicht, Aanhangsel Handelingen TK 2000-2001, nr. 1484.

<sup>85</sup>De artikelen 1 WPO, 1 WEC, 1 en 124 WVO, 1.1.1 WEB en 1.1 WHW worden aangevuld met het begrip persoonsgebonden nummer en een omschrijving hiervan.

<sup>86</sup>Het begrip sociaal-fiscaalnummer is in deze bepaling als volgt omschreven: "het nummer waaronder een natuurlijke persoon is geregistreerd bij de rijksbelastingdienst welk nummer tevens dient als registratienummer voor de verzekerde en de uitkeringsgerechtigde bij de uitvoering van de wettelijke voorschriften inzake de sociale zekerheid". Het sofi-nummer is tevens geregistreerd in de GBA.



leerling toegekend onderwijsnummer<sup>87</sup>. De tekst van de hiervoor genoemde bepalingen komt min of meer overeen. Met betrekking tot de inhoud zal bij de beschrijving worden uitgegaan van het nieuwe artikel 40a WPO.

Ingevolge het eerste lid vindt toelating van een leerling slechts plaats nadat de ouders de gegevens betreffende de geslachtsnaam, de voorletters, de geboortedatum, het geslacht en het persoonsnummer van de leerling hebben verstrekt. Daarbij dient een vanwege de belastingdienst verstrekt document te worden overgelegd of een bewijs van uitschrijving van een andere school (tweede lid). Maken de ouders aannemelijk dat zij niet over een persoonsnummer van de leerling beschikken, dan wordt de leerling alsnog toegelaten, echter onder bijzondere procedurevoorschriften. In dat geval meldt het bevoegd gezag binnen twee weken de leerling aan bij de IB-Groep op basis van de wel verstrekte persoonsgegevens, aangevuld met de adresgegevens (derde lid). Hierop reageert de IB-Groep binnen 8 weken met de verstrekking aan het bevoegd gezag van òf een - in de GBA geregistreerd gebleken - sofi-nummer, danwel een door de IB-Groep toegekend onderwijsnummer (vierde lid). Leerlingen en studenten die ingezetene zijn met de Nederlandse nationaliteit of een geldige verblijfsstatus, beschikken in de regel over een sofi-nummer. Het onderwijsnummer heeft een complementaire functie, want is bedoeld voor leerlingen en studenten die niet aan de toekenningscriteria voor het sofi-nummer voldoen. Deze groep is nogal divers. Hiertoe behoren buitenlandse scholieren en studenten die hier (tijdelijk) studeren (uitwisselingsprogramma's), kinderen van ouders met een (buitenlandse) diplomatieke status, kinderen van expatriates met de Nederlandse nationaliteit, kinderen uit andere EU-landen en kinderen met de status van illegale vreemdeling.

Het nieuwe vijfde lid betreft de leerlingenadministratie van de school. De wet voorziet deze persoonsregistratie - anders dan het centraal register onderwijs - niet van een zelfstandige grondslag, maar veronderstelt het bestaan ervan<sup>88</sup>. Het bevoegd gezag neemt de identificatiegegevens, met inbegrip van het persoonsnummer, op in de leerlingenadministratie van de school. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald welke andere gegevens in de leerlingenadministratie worden geregistreerd. De overige genoemde bepalingen komen op wat terminologische verschillen na, geheel met artikel 40a WPO overeen.

## 7.3 Het centraal register onderwijs

### 7.3.1 Algemeen

De beoogde herstructurering van gegevensuitwisseling in de onderwijssector gaat uit van een spilfunctie van de IB-Groep op basis van een centraal basisregister onderwijs, overeenkomstig het huidige systeem in het hoger onderwijs. Daartoe wordt een zelfstandige regeling van dit basisregister opgenomen in een nieuw

---

<sup>87</sup>Zie de brief van de minister van OCenW van 31 augustus 2001, EK 2000-2001, 25828, nr. 264c, waarin van nauwe betrokkenheid van de belastingdienst bij de uitgifte van dit nummer blijkt. Deze brief bevat tevens de nadere specificaties van het onderwijsnummer.

<sup>88</sup>Zie de hiervoor beschreven systematiek van de sectorale onderwijswetten, waarbij de leerlingen- of studentenadministratie in het Bekostigingsbesluit, dus in uitvoeringsregelingen wordt genormeerd, danwel wordt verondersteld op basis van een rechtmatigheidsgrondslag in de Wpr/Wbp. Opmerkelijk is, dat de wet aldus aanhaakt bij een nadere regeling in de uitvoeringswetgeving, tevens verbijzondering van een andere wet. Uit een oogpunt van privacy en gegevensbescherming en transparantie van regelgeving kent deze - circulaire - regelingsmethodiek nogal wat bezwaren.

hoofdstuk IIA (artikelen 9a t/m 9e) van de WVI, in combinatie met de opnemings van een corresponderend stelsel van informatiebetrekkingen, tevens -verplichtingen en -bevoegdheden, in de sectorale onderwijswetten.

Ingevolge het tweede lid is de hoofddirectie van de IB-Groep met betrekking tot het basisregister verantwoordelijke in de zin van de Wbp<sup>89</sup>.

De complexiteit van de regelgeving inzake het basisregister heeft als oorzaak, dat de - complementaire, vervlochten en ten dele overlappende - normering van de gegevensverwerking door de IB-Groep over twee typen wetten is verdeeld: de WVI en de sectorale onderwijswetten.

Hoewel uit een oogpunt van systematiek van normering van gegevensverwerking de regeling van de vastlegging van persoonsgegevens vooraf gaat aan die inzake gebruik en verstrekking<sup>90</sup>, wordt hier de wettelijke volgorde aangehouden. Uitgaande van de instelling van het basisregister onderwijs in artikel 9a, eerste lid, WVI: "Er is een basisregister onderwijs, dat ten doel heeft...", begin ik derhalve met een beschrijving van de regeling in deze wet, gevolgd door een analyse van het complementaire regime in de onderwijswetten.

### 7.3.2 Doelbinding

Het doel van dit basisregister is vastgelegd in artikel 9a, eerste lid, WVI te weten:

- a. het verstrekken van gegevens aan de minister<sup>91</sup> ten behoeve van de bekostiging van scholen en instellingen en de begrotings- en beleidsvoorbereiding, alsmede de planning en bekostiging van de instellingen voor hoger onderwijs;
- b. gebruik door de IB-Groep ten behoeve van de eigen taakvervulling ex artikel 3 WVI, derhalve mede ter uitvoering als zelfstandig bestuursorgaan van de hiervoor genoemde wetten<sup>92</sup>;
- c. gegevensverstrekking aan de Inspectie ten behoeve van het toezicht op het onderwijs;
- d. gegevensverstrekking aan het CBS ten behoeve de volgende werkzaamheden:
  - informatievoorziening van de minister ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en
  - gegevensverstrekking aan het gemeentebestuur, primair met het oog op de begrotings- en beleidsvoorbereiding inzake de gemeentelijke taken op het gebied van het onderwijs.

### 7.3.3 De inhoud van het basisregister

Artikel 9b regelt de inhoud van het basisregister, de herkomst van de hierin op te nemen gegevens en de bewaartermijn. De gegevensset wordt betrokken uit twee bronnen: (a)

---

<sup>89</sup>Zie de inrichting van de bestuursorganisatie van de Informatie Beheer Groep in hoofdstuk II WVI, met name het toezicht op de hoofddirectie door de Raad van Toezicht (artikel 4, tweede lid) en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van OCenW in artikel 16 WVI.

<sup>90</sup>Zie de opbouw van de Wbp (en voorheen de Wpr) in samenhang met de systematiek van de achterliggende verdragsverplichtingen. Zie ook de meldingsplicht in de artikelen 28 en 29 Wbp alsmede de structuur van de vrijstellingsregimes in het Vrijstellingsbesluit Wbp.

<sup>91</sup>Het gaat hier om de ministers van OCenW en van LNV. De laatste, die het agrarisch (hoger) onderwijs onder zijn hoede heeft, blijft in dit preadvies (gemakshalve) buiten beeld, maar moet wel in het informatieregime begrepen worden geacht.

<sup>92</sup>Het huidige artikel 3, eerste lid, sub b WVI wordt gewijzigd in die zin, dat het beheer van het CRIHO vervalt en een nieuw onderdeel c wordt ingevoegd, dat het beheer van het basisregister als taak van de IB-Groep in de wet incorporeert.

scholen en instellingen en (b) de GBA.

De door de IB-Groep te registreren persoonsgegevens, met inbegrip van de persoonsnummers, komen overeen met die welke krachtens de nieuwe artikelen 178a, tweede lid, WPO<sup>93</sup>, 164a, tweede en derde lid, WEC<sup>94</sup>, 103b, tweede lid en 279, tweede en derde lid, WVO<sup>95</sup>, 2.3.6a, derde lid, en 2.5.5a, tweede lid, WEB<sup>96</sup> en 7.52, tweede lid, WHW<sup>97</sup>, door scholen en instellingen periodiek aan de IB-Groep verplicht verstrekt moeten worden. Deze informatie wordt ingevolge artikel 9b, eerste lid, sub g, WVI, aangevuld met uit de GBA afkomstige persoonsgegevens, te weten: naam, leeftijd, herkomst, het behoren tot een niet-Nederlandse culturele minderheid, nationaliteit en verblijfsstatus<sup>98</sup>. Deze regeling laat in zoverre vragen open, dat geen aanvullende voorzieningen zijn getroffen met betrekking tot de groep van leerlingen en studenten zonder sofi-nummer die wel in de GBA is geregistreerd. Evenmin is iets geregeld voor de groep illegale leerlingen en studenten, die niet (mogen) zijn ingeschreven in de GBA. Omdat de in het eerste lid genoemde gegevens limitatief zijn vastgesteld, is het niet mogelijk om over deze groep onderwijsdeelnemers aanvullende informatie bij scholen en instellingen op te vragen, tenzij gebruik wordt gemaakt van de medewerkingsplicht van het bevoegd gezag<sup>99</sup>. Of dat kan is echter de vraag.

---

<sup>93</sup>Dit zijn: persoonsnummer, postcode, datum van in- en uitschrijving, de groep, het gewicht, aanduiding niet-Nederlandse culturele achtergrond, voor- en vroegschoolse educatie, uitslag onafhankelijke eindtoets basisonderwijs, advies aansluitend voortgezet onderwijs en het registratienummer van de school.

<sup>94</sup>Dit zijn: persoonsnummer, postcode, datum in-of uitschrijving, soort onderwijs, schoolsoort, leerjaar of de groep, aanduiding niet-Nederlandse culturele achtergrond, registratienummer school.

<sup>95</sup>Dit zijn: persoonsnummer, postcode, datum van in-of uitschrijving, soort onderwijs, leerweg/sector/afdeling of profiel, leerjaar of de groep, behaalde diploma, vakken waarin examen is afgelegd, cijfers van het schoolexamen en het centraal examen, de eindcijfers en de uitslag van het eindexamen of deexamen, aanduiding minderheidsgroep en verblijfsduur in Nederland en het registratienummer van de school.

<sup>96</sup>Dit zijn: persoonsnummer, postcode, datum in- en uitschrijving, opleiding, hoogste en laatste vooropleiding, het al dan niet betalen van lesgeld, het al dan niet volgen van een educatief programma als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Wet inburgering nieuwkomers, het educatieprogramma (vakken), de behaalde certificaten, het uitstroomniveau of het behaalde diploma en de datum waarop het diploma is behaald en het registratienummer van de instelling en locatie (artikel 2.3.6a) en ingevolge artikel 2.5.5a: persoonsnummer, postcode, datum van in- en uitschrijving, kwalificatie, leerweg, het al dan niet hebben van een handicap of chronische ziekte die extra ondersteuning vraagt van de instelling, hoogste en laatste vooropleiding, het al dan niet betalen van lesgeld, behaalde deelkwalificaties, het uitstroomniveau of het behaalde diploma en de datum waarop het diploma is behaald, omvang van beroepspraktijkvorming, de datum van begin en einde daarvan, de afsluitdatum van de beroepspraktijkvormingsovereenkomst en het betrokken bedrijf of organisatie die de beroepspraktijkvorming verzorgt en het registratienummer van de instelling en locatie.

<sup>97</sup>Dit zijn: persoonsnummer, postcode, vooropleiding, inschrijvingsvorm, soort inschrijving, de opleiding of opleidingen, de opleidingsfase, jaar en maand van inschrijving, jaar en maand van beëindiging van de inschrijving en de reden hiervan, het eerste jaar van inschrijving aan een instelling van hoger onderwijs, het eerste jaar van inschrijving aan de desbetreffende instelling, gegevens over de studievoortgang, het al dan niet vrijgesteld zijn van het betalen van collegegeld, het jaar en de maand van het afsluitend examen en, indien van toepassing, het kandidaatsexamen en het registratienummer van de instelling.

<sup>98</sup>Het gaat hier om de volgende gegevens: geslachtsnaam, voornamen, geboortedatum, geboorteland, geslacht, overlijdensdatum, geboorteland moeder en geboorteland vader, gegevens over de nationaliteit, gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling en gegevens over het verblijf in Nederland en het vertrek uit Nederland. Het sofi-nummer is tevens opgenomen in de GBA, zodat dit nummer in het gegevensverkeer van IB-Groep en GBA tevens als communicatiemiddel wordt gebruikt.

<sup>99</sup>Zie de artikelen 178b, tweede lid, WPO, 164b, tweede lid, WEC, 103c, tweede lid, en 279b, tweede lid, WVO, 2.3.6b, tweede lid, en 2.5.5b, tweede lid, WEB en 752a, tweede lid, WHW.

### 7.3.4 Het interne en externe verstrekkingenregime

In het verstrekkingenregime in de artikelen 9d en 9e WVI is te onderscheiden tussen:

- a. gebruik van het basisregister binnen de organisatie van de IB-Groep, voorzover gegevensverstrekking bij wet is vereist of wordt toegestaan of in het belang is van de uitoefening van taken ex artikel 3, eerste lid, WVI en de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor niet onevenredig wordt geschaad (artikel 9d, tweede lid)<sup>100</sup>, een en ander overeenkomstig een nadere regeling van de hoofddirectie (artikel 9d, derde lid)<sup>101</sup>
- b. gegevensverstrekking aan de betrokkene en diens wettelijke vertegenwoordiger (artikel 9d, eerste lid)
- c. gegevensverstrekking aan derden, te weten:
  - de school of instelling waar de betrokkene als leerling, deelnemer, student of extraneus is of was ingeschreven (artikel 9d, eerste lid)
  - de minister van OCenW (Cfi) en de Onderwijsinspectie voorzover dat bij wet is vereist of wordt toegestaan (artikel 9e, eerste lid)
  - het gemeentebestuur, voorzover verplicht op grond van de ABW c.a. (artikel 9e, tweede lid)
  - de Sociale Verzekeringsbank, voorzover noodzakelijk voor de uitvoering van de AKW (artikel 92, derde lid)
  - het CBS, in ieder geval met het oog op het genereren van beleidsinformatie ten behoeve van de minister van OCenW en de gemeentebesturen (artikel 92, vierde lid)
  - met dien verstande, dat de Onderwijsinspectie, de gemeentebesturen, de SVB en het CBS - geen rechtstreekse toegang tot het basisregister wordt verleend (artikel 9e, zesde lid)

Het basisregister kent geen gesloten verstrekkingenregime. Dit betekent, dat de hierin opgenomen persoonsinformatie tevens aan derden mag worden verstrekt indien de Wbp daartoe overigens ruimte biedt<sup>102</sup>, danwel dat sectorale wetgeving buiten het onderwijsveld voorziet in specifieke informatieverplichtingen, al dan niet in samenloop met die welke in de WVI zijn vastgelegd<sup>103</sup>. Inzake laatstgenoemde categorie bevat artikel 9e, zevende lid, WVI een derogerende voorziening in de vorm van een verstrekkingverbod. De IB-Groep mag aan de minister van Justitie of de korpschef geen persoonsnummers verstrekken ter uitvoering van artikel 107, tweede lid, van de

---

<sup>100</sup>Vgl. ook de facilitering van deze vorm van nevengebruik van het basisregister door de opneming van een nieuw artikel 3a in de WVI waarin opneming van het persoonsnummer (sofi-nummer en onderwijsnummer) in de toepassingssystemen betreffende de ex artikel 3 WVI uit te voeren regelingen is toegestaan. Vgl. de huidige gegevensarchitectuur en de hiervoor beschreven functie daarin van het CIOP.

<sup>101</sup>Zie ook artikel 4, tweede lid, WVI met betrekking tot het toezicht van de Raad van Toezicht op de hoofddirectie.

<sup>102</sup>Zie met name de in artikel 8, sub e en f, Wbp begrepen bevoegdheid tot gegevensverstrekking aan derden. Vgl. voorts artikel 14, dat de uitbesteding van de gegevensverwerking aan een externe bewerker mogelijk maakt.

<sup>103</sup>Een voorbeeld van samenloop van informatieverplichtingen in verschillende wetten geldt voor het CBS. Ingevolge artikel 9e, vierde lid, WVI is de IB-Groep verplicht persoonsgegevens uit het basisregister te verstrekken aan het CBS. Daarnaast is artikel 9 van de Wet op het Centraal bureau en de Centrale commissie voor de statistiek van toepassing, op grond waarvan het CBS bevoegd is ten behoeve van statistische doeleinden gebruik te maken van gegevens uit registraties bij instellingen en diensten van het Rijk. Op grond van het tweede lid kan het CBS het sofi-nummer opnemen in een persoonsregistratie en daarvan gebruik maken ten behoeve van statistische doeleinden, met name in de contacten met personen en instanties voor zover deze zelf gemachtigd zijn tot het gebruik van dat nummer in een persoonsregistratie.

Vreemdelingenwet 2000<sup>104</sup>. Dit betekent een afscherming van met name illegale onderwijsdeelnemers van gegevensverzameling ten behoeve van de handhaving van de Vreemdelingenwet.

Deze regeling is niet zonder knelpunten. Artikel 9d, eerste lid, WVI spreekt over de "bevoegdheid" van gegevensverstrekking aan de betrokkene, terwijl ingevolge de regeling van de rechtspositie van de geregistreerde in de Wbp sprake is van een "verplichting". Ook kan de combinatie van de artikel 9a, eerste lid, sub b (doelbepaling), en de aanvullende privacytoets in artikel 9d, tweede lid (intern gebruik IB-Groep) in de uitvoeringspraktijk voor misverstanden zorgen. Bovendien vraag ik me af of het toespitsen op het verstrekkingverbod van persoonsnummers in artikel 9e, zevende lid, WVI voldoende is voor de beoogde "Chinese wall" met de Vreemdelingenwet.

### **7.3.5 Bewaartermijn en andere voorzieningen in verband met de Wbp**

Naast de gebruiks- en verstrekkingregeling zijn in de WVI nog enkele bepalingen in relatie tot de Wbp opgenomen. Allereerst de regeling van de bewaartermijn. Ingevolge artikel 10, eerste lid, Wbp mogen persoonsgegevens niet langer in identificeerbare vorm worden bewaard, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt. Deze bewaartermijn is in artikel 9b, tweede lid, WVI wettelijk bepaald. Persoonsgegevens van leerlingen, deelnemers, studenten en extranei mogen tot vijf jaar na beëindiging van de laatste inschrijving in het basisregister blijven opgenomen. Dit betekent niet dat op dat tijdstip alle gegevens gewist moeten worden. Zijn deze persoonsgegevens zodanig bewerkt, dat identificeerbaarheid redelijkerwijs is uitgesloten, dan vallen deze gegevens buiten de werkingssfeer van deze bepaling jo. de Wbp en is verdere verwerking in beginsel alsnog rechtmatig<sup>105</sup>. Nu de IB-Groep echter door de wetgever expliciet is beknot in zijn onderzoeksactiviteiten door uitsluiting van de bevoegdheid ex artikel 10, tweede lid, Wbp om na afloop van de bewaartermijn (identificeerbare) gegevensbestanden voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden aan te houden<sup>106</sup>, zou een dergelijke gegevensverwerking op gespannen voet staan met de wettelijke taken van de IB-Groep in artikel 3 WVI.

Dit type open onderwijskundig onderzoek is door de wetgever toegedacht aan het CBS en zijn afnemers ex artikel 13 Wet CBS/CCS, waaronder het Sociaal en Cultureel

---

<sup>104</sup>Deze bepaling luidt als volgt: "Andere bestuursorganen zijn bevoegd uit eigen beweging en verplicht desgevraagd Onze Minister onderscheidenlijk de korpschef de gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet. Deze bestuursorganen kunnen daarbij gebruik maken van het sociaal-fiscaal nummer, bedoeld in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens."

<sup>105</sup>Een dergelijke verwerking tot niet-identificeerbare gegevens gaat verder dan verwijderen van persoonsnummers en anonimiseren. Hoewel aannemelijk is dat de Registratie (thans Cbp) in het licht van de Europese rechtsontwikkeling op dit punt een te restrictief beleid voert, zijn de in het basisregister opgenomen gegevens in veel gevallen zodanig specifiek, dat met de mogelijkheid van identificeerbaarheid een reële is.

<sup>106</sup>Zie de aanvaarding van het amendement-Slob, TK 2000-2001, 25828, nr. 18, Handelingen TK 2001, nr. 66, p. 4468. Door dit amendement is artikel 9b WVI aangevuld met de volgende zin: "Artikel 10, tweede lid, Wbp is niet van toepassing." Blijkens de toelichting ging de indiener er van uit, dat hierdoor na verloop van de wettelijke bewaartermijn alle persoonsgegevens vernietigd moeten worden, waarmee het aantal organen dat persoonsgegevens van onderwijsdeelnemers mag bewaren zonder binding aan een vernietigingstermijn is beperkt tot 2. Deze bepaling is echter niet van toepassing als de informatie zodanig wordt bewerkt, dat deze niet meer als verzameling persoonsgegevens in de zin van artikel 1, sub a, Wbp kan worden aangemerkt.

Planbureau. Daarnaast bevat de nieuwe regeling een specifieke uitvoeringstaak voor het CBS: het genereren van beleidsinformatie ten behoeve van de minister van OCenW en de gemeentebesturen (artikelen 9a, eerste lid, sub d en 9e, vierde lid)<sup>107</sup>. Ten aanzien van de resultaten van deze statistische gegevensverwerking bevat artikel 9e, vijfde lid, WVI een belangrijke uitzondering op het statistiekgeheim in artikel 11 Wet CBS/CCS. Het CBS mag de gegevens die het van de IB-Groep uit het basisregister heeft ontvangen openbaar maken in de vorm van overzichten die betrekking hebben op afzonderlijke scholen, instellingen of opleidingen, mits aan deze overzichten geen herkenbare gegevens over een afzonderlijke persoon of een afzonderlijk huishouden kunnen worden ontleend. Deze openbaarheidsvoorziening is complementair aan de openbaarheidsregeling van inspectierapporten in artikel 16 van het Wetsvoorstel op het onderwijstoezicht<sup>108</sup>.

Andere relevante bepalingen zijn: (a) de opnemingsplicht in artikel 8a van een verplichting van de hoofdinspectie om een functionaris voor de gegevensbescherming (artikel 62 Wbp) te benoemen<sup>109</sup>, (b) de aanvullende regelingsbevoegdheid van de Kroon om bij Amvb nadere regels te stellen omtrent te nemen technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen (artikel 13 Wbp) en (c) aanvulling van de rapportageplicht ex artikel 19 in het jaarverslag met het element doelmatigheid en doeltreffendheid van beveiligingsvoorzieningen.

## **7.4 Complementaire regeling van het basisregister in de onderwijswetten**

### **7.4.1 Algemeen**

Met het oog op het gebruik van het persoonsnummer en het functioneren van het basisregister onderwijs bij de IB-Groep worden de huidige, globaal geformuleerde inlichtingenbepalingen in de artikelen 178 WPO, 164 WEC, 103 en 103a en 279 WVO en 2.3.6 en 2.5.5 WEB aangevuld met een vijftal nieuwe artikelen, waarin de institutionele informatiebetrekkingen tussen bevoegd gezag, de IB-Groep, minister (Cfi), Inspectie en gemeentebestuur nader zijn verbijzonderd en geformaliseerd in gebruiks- en verstrekkingbepalingen, aangevuld met enkele informatieverplichtingen jegens derden-afnemers. In de WHW wordt hetzelfde - geharmoniseerde - informatieregime ingevoerd, echter niet in aanvulling op maar ter vervanging van de huidige regeling van het CRIHO in artikel 7.52.

Voor een duidelijk beeld van de regulering van de informatietaken van de IB-Groep betreffende het basisregister, is de complementaire regeling in de nieuwe artikelen 178b t/m 178d WPO, 164b t/m 164d WEC, 103c t/m 103e alsmede 279b t/m 279d WVO, 2.3.6.b t/m 2.3.6.c<sup>110</sup> alsmede 2.5.5b t/m 2.5.5d WEB en 7.52a t/m 7.52c WHW nog in beeld te brengen. Deze bepalingen betreffen: de registratie van gegevens, de

---

<sup>107</sup>Zie de beschrijving van de mogelijkheden van het CBS door koppeling van uit verschillende bronnen afkomstige gegevensbestanden, TK 1997-1998, 25828, nr. 6, p. 23.

<sup>108</sup>TK 2000-2001, 27783, nrs. 1-3.

<sup>109</sup>Diens taken betreffen niet alleen het basisregister, maar alle verwerkingen binnen de IB-Groep.

<sup>110</sup>Vanwege de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in de WEB tussen minister en gemeentebestuur, zijn de in het verlengde van artikel 2.3.6 met betrekking tot gegevens inzake educatie opgenomen informatiebepalingen vanwege het ontbreken van een bekostigingsrelatie van de minister met de instellingen, op onderdelen afwijkend van het overigens aangehouden vaste stramien van regeling.

medewerkingsplicht van het bevoegd gezag, de onderzoeksbevoegdheid van minister en Inspectie (de b-artikelen), de gegevensverstrekking aan minister en Inspectie (c-artikelen) en de toegang van de minister tot het basisregister (d-artikelen), als uitwerking van de informatieplicht van de IB-Groep in artikel 9e, eerste lid, WVI

#### **7.4.2 De onderzoeksplicht van de IB-Groep**

In de artikelen 178b WPO, 164b WEC, 103c en 279b WVO, 2.3.6b en 2.5.5.b WEB en 7.52a WHW is de registratieplicht van de IB-Groep nader geregeld. Deze artikelen vormen mede een uitwerking van artikel 11, tweede lid, Wbp<sup>111</sup> en achterliggende verdragsrechtelijke verplichtingen.

Bij de beschrijving van de inhoud zal artikel 178b WPO als uitgangspunt worden genomen. Op enkele terminologische afwijkingen na, hebben de overige genoemde bepalingen een overeenkomstige inhoud<sup>112</sup>.

Artikel 178b WPO gaat over de onderzoeksplicht van de IB-Groep, voorafgaande aan de opnemingsplicht in het basisregister van de ex artikel 178a WPO van het bevoegd gezag ontvangen leerlinggegevens<sup>113</sup>. Ingevolge het eerste lid worden de aldus verkregen gegevens pas in het basisregister opgenomen nadat deze zijn getoetst op juistheid en volledigheid. Deze onderzoeksplicht kent een drietal sporen: (a) het systeeminterne onderzoek, mede gebaseerd op bestandsvergelijking met uit de GBA verkregen gegevens<sup>114</sup>, (b) terugkoppeling naar het bevoegd gezag ter opheldering van gebleken verschillen en (c) rapportage van gebleken onrechtmatigheden aan de minister en nader onderzoek door de Inspectie.

Uitgangspunt van deze regeling is, dat de IB-Groep de verkregen gegevens niet zelf mag wijzigen. Dit mag (en moet) slechts met instemming van het bevoegd gezag (art. 178b, eerste lid) of bij ministeriële bekostigingsbeschikking (artikel 178c, eerste lid). Deze bepaling staat op gespannen voet met de regeling van de rechtspositie van de geregistreerde in hoofdstuk 6 Wbp, met name het correctierecht in artikel 36 Wbp. Gezien de grondrechtelijke fundering van het recht op inzage en correctie kunnen de genoemde bepalingen mijns inziens niet afdoen aan deze rechten. Dit betekent, dat de IB-Groep onder omstandigheden een op de Wbp gebaseerde correctieplicht jegens betrokkenen moet nakomen, met voorbijgaan aan artikel 178b, eerste lid, WPO en overeenkomstige bepalingen in de andere onderwijswetten.

#### **7.4.3 Terugkoppeling naar het bevoegd gezag**

Voorafgaande aan de registratie retourneert de IB-Groep ingevolge artikel 178b, eerste lid, aan het bevoegd gezag de - geschoonde - gegevens, aangevuld met de aan het GBA ontleende (gevoelige) gegevens, zoals hij die in het basisregister wil opnemen. Gaat het

---

<sup>111</sup>Deze bepaling luidt als volgt: "De verantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn."

<sup>112</sup>Een uitzondering is artikel 2.3.6b WEB. Hierin is niet voorzien in een nader onderzoek door de Inspectie en een corresponderend verstrekkingverbod met het oog op de Vreemdelingenwet.

<sup>113</sup>Vergelijk de onderzoeksplicht van de IB-Groep met betrekking tot het persoonsnummer in artikel 40a, derde en vierde lid, WPO.

<sup>114</sup>Zie artikel 9b, eerste lid, sub g WVI en de positie van de IB-Groep als afnemer ingevolge de Wet en het Besluit GBA. Zie voorts de wettelijke koppelingsbevoegdheden met betrekking tot de gegevensverwerking uit hoofde van de wettelijke uitvoeringstaken van de IB-Groep ex artikel 3 WVI.

bevoegd gezag akkoord, met inbegrip van gesuggereerde wijzigingen, dan kan de formele registratie in het basisregister worden geëffectueerd. In het verlengde van de artikelen 6 en 11, tweede lid, Wbp is het bevoegd gezag in geval van herziening van de eigen opgave verplicht tot corresponderende correcties in de leerlingen- of studentenadministratie.

#### 7.4.4 Vastlegging van gevoelige gegevens

De regeling laat open, of de scholen en instellingen de aldus ontvangen, uit de GBA afkomstige gegevens omtrent geboorteland leerling, geboorteland ouders, nationaliteit, verblijfsrecht en gegevens over verblijf en vertrek uit Nederland in hun administratie mogen opnemen, afgezien van de noodzakelijke correcties<sup>115</sup>. De vraag of dit het geval is hangt af van de specifieke bekostigingsregeling met betrekking tot niet-Nederlandse culturele minderheden, jo. artikel 18 Wbp. Zoals hiervoor bij de bespreking van de in het basisregister te registreren persoonsgegevens reeds is gesignaleerd, doet zich hier een probleem voor. Het is niet duidelijk of de huidige documentenplicht in enkele uitvoeringsregelingen na de inwerkingtreding van de Wet persoonsnummers blijft bestaan.

Artikel 18, sub b, Wbp bevat een wettelijke ontheffing van het verwerkingsverbod inzake het gegeven ras<sup>116</sup>, voorzover het doel ervan is om personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen, teneinde feitelijke ongelijkheden op te heffen of te verminderen. Hieraan zijn echter een drietal voorwaarden verbonden: (a) de registratie is voor het doel noodzakelijk, (b) de gegevens zijn beperkt tot nader aangegeven informatie<sup>117</sup> en (c) de betrokkene heeft tegen de registratie geen bezwaar gemaakt.

In dit geval is aan de eerste twee voorwaarden voldaan, het derde vereiste geeft echter in deze context problemen.

Het systeem van bekostigingsverantwoording, waaraan het basisregister en de leerlingenadministratie (mede) dienstbaar zijn, veronderstelt volledigheid van verantwoordingsinformatie. Daarin past geen zelfbeschikkingsrecht van de geregistreerde. De algemene ontheffingsregeling in artikel 23 Wbp biedt geen oplossing. Terugkoppeling naar artikel 8, vierde lid, van de richtlijn leert echter, dat de Wbp restrictiever is dan de onderliggende Europese regeling aan gegevensverwerking toestaat. Mits passende waarborgen worden geboden, mogen de lidstaten om redenen van zwaarwegend algemeen belang en passende waarborgen (o.m.) bij nationale wet afwijken van het verwerkingsverbod. Dit betekent, dat in beginsel bij formele wet van het vereiste van passieve toestemming in artikel 18, sub b, Wbp kan worden afgeweken. Ervan uitgaande dat de eerste horde van het zwaarwegend algemeen belang kan worden genomen is het vervolgens de vraag, of de wet in voldoende mate voorziet in passende, derhalve specifiek op de gevoeligheid van dit type gegevensverwerking toegesneden waarborgen. Dat is niet het geval; de wet bevat terzake van het beheer van de

---

<sup>115</sup>Zie artikel 9b, eerste lid, sub g WVI jo. art. 178b, eerste lid, WPO. Vgl. de hiervoor beschreven informatieregimes in de uitvoeringsregeling, met name de documentenplicht van scholen en bevoegd gezag.

<sup>116</sup>Vgl. de ruime uitleg van het begrip ras in de Wbp; zie de parlementaire geschiedenis van de Wbp, met name de uitleg in de MvT, TK 1997-1998, 25892, nr. 3, p. 104 e.v.

<sup>117</sup>De eventueel in het kader van een voorkeursregeling te registreren gegevens zijn ingevolge artikel 18, sub b, beperkt tot: het geboorteland van de betrokkene, van diens ouders of grootouders, dan wel op andere, bij de wet vastgestelde criteria, op grond waarvan op objectieve wijze vastgesteld kan worden of iemand tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep behoort.



leerlingenadministratie immers geen bijzondere voorzieningen. Terugkerend naar artikel 18, sub b, Wbp betekent dit, dat leerlingen van 16 jaar en ouder en hun wettelijk vertegenwoordiger (artikel 5 Wbp) het in hun macht hebben om registratie van de hier bedoelde informatie te verhinderen, dan wel te doen wissen (artikel 36 Wbp). Deze bevoegdheid impliceert, dat de verantwoordelijke verplicht is om betrokkenen (periodiek) hieromtrent te informeren en actief in de gelegenheid te stellen van deze blokkeringsbevoegdheid gebruik te maken<sup>118</sup>. Dit regime geldt ook voor de opname van deze gegevens in het basisregister<sup>119</sup>. De rechtmatigheid van dit onderdeel van de Wet persoonsnummers kan derhalve betwist worden.

#### **7.4.5 Nader onderzoek door de Inspectie**

Heeft de IB-Groep op basis van de toetsing reden om aan te nemen dat een bepaald bevoegd gezag onrechtmatig handelt of heeft gehandeld, dan informeert zij de minister (Cfi) hieromtrent<sup>120</sup>. Deze beslist of een nader onderzoek van de inspectie aangewezen is<sup>121</sup>. Is dat het geval, dan ontvangt de Inspectie de betreffende gegevens voor nader onderzoek van de IB-Groep<sup>122</sup>. Over de uitkomst van dit onderzoek wordt aan de minister gerapporteerd. Blijken de aan de IB-Groep verstrekte gegevens onjuist of onvolledig te zijn, dan kan de minister hiervan bij bekostigingsbeschikking afwijken, onder vaststelling van de gewijzigde gegevens. Na onherroepelijk worden van de beschikking worden deze in het basisregister opgenomen (artikel 178c, eerste lid)<sup>123</sup>.

#### **7.4.6 Verstrekkingverbod met het oog op de Vreemdelingenwet**

Ook op dit punt geldt een verstrekkingverbod. Minister en Inspectie mogen ingevolge artikel 178b, vierde lid, WPO de in dit kader verkregen gegevens niet verstrekken ten behoeve van de handhaving van de Vreemdelingenwet<sup>124</sup>. Dit verstrekkingverbod laat echter een lacune, betreft slechts de verkregen persoonsinformatie in het kader van het onderzoek voorafgaande aan de opname van de betreffende gegevens in het

---

<sup>118</sup>Vgl. de informatieverplichtingen aan betrokkenen in de artikelen 233 en 34 Wbp en het recht van verzet in artikel 40 Wbp.

<sup>119</sup>Vergelijk artikel 9a Web CBS/CCS, met een uitzondering op het verwerkingsverbod ex artikel 16 Wbp. Ingevolge deze regeling kan het CBS ten behoeve van statistische doeleinden gevoelige persoonsgegevens verwerken. Afgezien van zelfstandige methoden van gegevensverzameling, is het CBS bij gebruikmaking van de informatiebevoegdheid op grond van artikel 9 van de instellingswet, afhankelijk van de gegevensinhoud van de uitvoeringsadministraties.

<sup>120</sup>De IB-Groep is derhalve niet bevoegd te toetsen of de verstrekte gegevens in overeenstemming zijn met de bescheiden in de schooladministratie. Dit is de uitsluitende verantwoordelijkheid van de school zelf, onder toezicht van de Inspectie.

<sup>121</sup>Vgl. artikel 2, eerste lid van het Wetsvoorstel op het onderwijstoezicht, TK 2000-2001, 27783, nrs. 1-2, waarin is bepaald dat de Inspectie van het onderwijs onder de minister van OCenW ressorteert, derhalve is onderworpen aan diens - ambtelijk-hiërarchische - algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.

<sup>122</sup>Vgl. de bevoegdheden van de Inspectie als toezichthouder in de verschillende sectorale onderwijswetten.

<sup>123</sup>Op de keper beschouwd is artikel 178c, eerste lid, WPO niet op deze situatie van toepassing. Deze bepaling betreft immers het geval dat reeds in het basisregister vastgelegde persoonsgegevens alsnog, met name in onderzoek door de Inspectie, onjuist of onvolledig blijken. Uit de memorie van toelichting blijkt echter, dat deze bepaling ook op het aan de registratie voorafgaande onderzoek van toepassing is. Dit spooft met de uitvoeringspraktijk van een gecombineerd onderzoek naar juistheid en volledigheid van zowel de reeds geregistreerde als de nieuw verstrekte persoonsgegevens.

<sup>124</sup>Vgl. het verschil met het overeenkomstige verstrekkingverbod in artikel 9e, zevende lid, WVI. In deze bepaling betreft het verstrekkingverbod het persoonsnummer, in artikel 178b, vierde lid, WPO, de gegevens.

basisregister. Komt dit type informatie nadien alsnog beschikbaar, met name in later bekostigingsonderzoek vanwege het ministerie (artikel 178d WPO), toezichtsonderzoek (ter plaatse) van de Inspectie of incidentele gegevensverstrekking door de IB-Groep<sup>125</sup>, dan is dit verbod niet van toepassing. Vergelijk op dit punt de regeling van ambtshalve ministeriële vaststelling van door de IB-Groep in het basisregister te wijzigen persoonsgegevens in artikel 178c, eerste lid. Wil een dergelijk besluit van een voldoende draagkrachtige motivering voorzien kunnen worden, dan is onderzoek op het niveau van de afzonderlijke persoonsgegevens een vereiste (artikel 3:2 Awb)<sup>126</sup>.

#### **7.4.7 Gegevensverstrekking uit het basisregister**

De vrijwel overeenkomende artikelen 178c WPO, 164c WEC, 103d en 279c WVO, 2.3.6c en 2.5.5c WEB en 7.52b WHW<sup>127</sup> regelen de gegevensverstrekking door de IB-Groep aan de minister en aan de Inspectie. In de beschrijving wordt artikel 178c WPO als uitgangspunt genomen.

Ingevolge het eerste lid van dit artikel verstrekt de IB-Groep uit het basisregister onderwijs aan de minister van OCenW (Cfi) de gegevens die deze nodig heeft voor de bekostiging van scholen en de begrotings- en beleidsvoorbereiding (bekostigings-, plannings- en beleidsinformatie). Het tweede lid verplicht de IB-Groep tot gegevensverstrekking aan de Inspectie met het oog op het toezicht.

Deze informatieverplichtingen vormen een - partiële - concretisering van de artikelen 9a, eerste lid sub a en c, en 9e, eerste lid, WVI, ervan uitgaande dat de onderwijswetten geen limitatief verstrekkingenregime vestigen. De clausulering van de gegevensverstrekking van de IB-Groep aan minister en inspectie in artikel 9e, eerste lid, WVI: "voorzover dat bij de wet is vereist of wordt toegestaan", ziet derhalve niet alleen op informatieverplichtingen als de ministeriële raadpleegbevoegdheid in artikel 178d WPO (en overeenkomstige bepalingen) en - op het bijzonder onderwijs van overeenkomstige toepassing verklaarde - onderzoeksbevoegdheden van de Inspectie in de artikelen 5:16, 5:17 en 5:20 Awb<sup>128</sup>, maar ook op de - inherente verstrekkingbevoegdheid in artikel 8 Wbp<sup>129</sup>. Daarbij is te signaleren, dat deze verbanden in de parlementaire stukken niet of onvoldoende uit de verf komen.

#### **7.4.8 Vorm van gegevensverstrekking in bulk: niet-identificeerbaar**

Het derde lid van artikel 178c bepaalt de vorm van de hierin geregelde gegevensverstrekking. Deze is zodanig, dat de leerlingen niet geïdentificeerd of identificeerbaar zijn. Bij Amvb worden nadere regels gesteld betreffende inhoud en samenstelling, periodiciteit en modaliteit van gegevensverstrekking. Uit de toelichting blijkt, dat aan het begrip identificeerbaarheid een eigen inhoud wordt gegeven, los van de betekenis ervan in de Wbp. Zo wordt opgemerkt, dat in ieder geval de persoonsgebonden nummers niet verstrekt zullen worden, terwijl - afhankelijk van het doel ervan - de verstrekking geanonimiseerd, gesommeerd of geaggregeerd plaatsvindt. Hieraan wordt vervolgens de conclusie verbonden, dat de Wbp derhalve niet op de

---

<sup>125</sup>Vgl. artikel 8, sub e en f, Wbp.

<sup>126</sup>Vgl. de documentencontrole met betrekking tot de zgn. cumi-leerlingen.

<sup>127</sup>Ook nu met een partiële uitzondering in artikel 2.3.6c WEB.

<sup>128</sup>De Onderwijsinspectie kan de medewerkingsplicht ex artikel 5:20 Awb tevens inroepen tegenover de IB-Groep, derhalve met het oog op de taakvervulling gegevensverstrekking uit het basisregister verlangen.

<sup>129</sup>Zie in het bijzonder de verstrekkingbevoegdheden in artikel 8, sub e en f, Wbp.

gegevensverwerking door Cfi en Inspectie van toepassing is. Dit nu lijkt me "wishful thinking". De wetsgeschiedenis op de Wbp maakt duidelijk, dat aan niet-herleidbaarheid (identificeerbaarheid) van gegevens veel zwaardere eisen worden gesteld dan hier verondersteld<sup>130</sup>. De conclusie kan geen andere zijn dan dat de begrippen "niet geïdentificeerd of identificeerbaar" in artikel 178c, derde lid, zijn te interpreteren in overeenstemming met de betekenis van het begrip persoonsgegevens in artikel 1, sub a, Wbp en het achterliggende artikel 2, sub a, van de richtlijn. Dat de informatiewaarde van deze "gegevensdepots" beduidend geringer zal zijn, dan verondersteld in de toelichtende stukken, is de konsekventie van een beslissing van de wetgever. Vanwege deze specifieke clausulering laat dit voorschrift in de toepassing derhalve geen keuze.

#### **7.4.9 Raadpleegbevoegdheid van de minister**

Ingevolge artikel 178d, eerste lid, WPO is de minister bevoegd om het basisregister onderwijs te raadplegen ten behoeve van de bekostiging van een school. Bij Amvb is nader te regelen om welke gegevens, met inbegrip van het persoonsnummer, het gaat, en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de artikelen 164e WEC, 103f en 279e WVO, 2.5.5e WEB en 7.52c WHW. Ook hier gaat het om de invulling van de algemeen luidende verstrekingsverplichting van de IB-Groep in de artikelen 9a, eerste lid, sub a en 9e, eerste lid, WVI.

Dit inlichtingenrecht is doelgebonden, want beperkt tot het bekostigingselement in de informatiebetrekkingen van de minister met scholen en instellingen.

#### **7.4.10 Overige modaliteiten van gegevensverstrekking**

De vraag doet zich voor, of het gebod van niet-identificeerbaarheid in artikel 178c tevens werking heeft voor de gegevensverstrekking aan het ministerie en de Inspectie op andere gronden dan die in het eerste en tweede lid van dit artikel. Dat is niet het geval. De betekenis van deze restrictie in de informatievoorziening is beperkt tot de structurele gegevensverwerking op basis van uit het basisregister te verkrijgen gegevensdepots die primair bedoeld voor het genereren van begrotings-, plannings- en beleidsinformatie. De overige hiervoor genoemde informatiebepalingen, met name de ministeriële raadpleegbevoegdheid en de onderzoeksbevoegdheden van de Inspectie, zien op gegevensverwerking voor specifieke doelen, gekoppeld aan hun taakvervulling op grond van de onderwijswetten en de ministeriële verantwoordingsplicht tegenover het parlement.

Deze verstrekkingbepalingen betreffen derhalve gegevensverstrekking op individueel niveau, in de vorm van persoonsgegevens.

#### **7.4.11 Informatiebevoegdheid gemeentebesturen**

Het wetsvoorstel persoonsnummers bevat geen bijzondere voorziening ten aanzien van gegevensverstrekking uit het basisregister onderwijs aan de gemeentebesturen. Aan de gemeentelijke behoefte aan begrotings-, plannings- en beleidsinformatie op het punt van gemeentelijke onderwijstaken wordt tegemoet gekomen via statistische gegevensverwerking door het CBS. Zie de op de gemeentelijke onderwijstaken

---

<sup>130</sup>Zie de toelichting op het begrip persoonsregistratie in de MvT op de Wbp, TK 1997-1998, 25892, nr. 3 p. 45 e.v. en de uitspraken van de Registratiekamer in de bundels Persoonsgegevens beschermd, Uitspraken van de Registratiekamer, Den Haag 1997 en 1999 en de Jaarverslagen.

toegesneden informatieverplichtingen van de IB-Groep aan het CBS in de artikelen 9a, eerste lid, sub d, en 9e, vierde lid, sub b, WVI.

Dat wil echter niet zeggen, dat het gemeentebestuur geen gegevens aan het basisregister kan ontlenu. Voorzover het gemeentebestuur optreedt als toezichthouder op onderdelen van de onderwijswetgeving, beschikt het over de - mede op het bijzonder onderwijs van toepassing verklaarde - onderzoeksbevoegdheden in titel 5.2 van de Awb. Daarmede beschikt het gemeentebestuur over vergelijkbare bevoegdheden als de Inspectie.

## **8. Het wettelijk informatieregime betreffende de persoonsnummers**

### **8.1 Algemeen**

Hiervoor is het door de Wet persoonsnummers gevestigde regime voor gegevensverwerking in de onderwijssector in algemene zin beschreven. Hierbinnen neemt het stelsel van registratie-, gebruiks- en verstrekkingbepalingen inzake persoonsnummers een bijzondere positie in. Wat de rechtmatigheid van de gegevensverwerking betreft is derhalve steeds te differentiëren tussen categorieën van persoonsgegevens. De verwerking van persoonsnummers is aan bijzondere regels gebonden ex artikel 8, zevende lid, richtlijn, jo. artikel 24 Wbp. Daarbij geldt als uitgangspunt, dat de verwerking van een persoonsnummer slechts is toegestaan ten behoeve van bij of krachtens de wet aangegeven doeleinden. Dit betekent dat de Wet persoonsnummers wat de normering van het persoonsnummer in de onderwijssector betreft geen uitputtende regeling kan bevatten. Ook andere wettelijke regelingen kunnen tot nummergebruik verplichten, danwel dit toestaan<sup>131</sup>. Dit geldt niet alleen voor het sofi-nummer, maar ook voor het onderwijsnummer. De hoofdregels van het nummergebruik in het onderwijsbestel worden niettemin in de via de Wet persoonsnummers te wijzigen onderwijsregelingen vastgelegd, te weten: de sectorale onderwijswetten, de Leerplichtwet, de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank, de Wet studiefinanciering, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Les- en cursusgeldwet.

### **8.2 Nummeruitgifte en nummerbeheer**

Toekenning, uitgifte en beheer van het sociaal-fiscaalnummer is ondergebracht bij de belastingdienst en geregeld in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (artikelen 2, derde lid, sub j. jo. hoofdstuk VIII, Afdeling 2) en het Voorschrift informatieverstrekking 1993<sup>132</sup>. Dit sofi-nummer wordt toegekend met het oog op de belastingheffing, aangevuld met overige in een sectorale wet aangewezen gevallen<sup>133</sup>. Hiervan is de inschrijving in de GBA te onderscheiden<sup>134</sup>. In de artikelen 25 en 26 Wet GBA is nader bepaald wie voor inschrijving in aanmerking komt. Voor vreemdelingen gelden de

---

<sup>131</sup>Zie de hierna te noemen voorbeelden in sectorwetten en de in een volgende paragraaf nog te bespreken delegatiebepaling in artikel 24, tweede lid, Wbp, dat de regeling van persoonsnummergebruik bij Amvb toestaat.

<sup>132</sup>VIV 1993, Stert. 1998, 243. Vergelijk artikel 51 Wet GBA met betrekking tot de opneming van het sofi-nummer in de GBA jo. het doel van deze basisadministratie in artikel 3 van deze wet.

<sup>133</sup>Zie artikel 127 Algemene bijstandswet, dat voorziet in de toekenning van een sofi-nummer aan overige uitkeringsgerechtigden.

<sup>134</sup>Zie hoofdstuk 2 van de Wet GBA, verplichtingen van het college van burgemeester en wethouders tot inschrijving en uitschrijving.

vereisten van ingezetenschap en rechtmatig verblijf ingevolge artikel 8 van de Vreemdelingenwet<sup>135</sup>. De aanspraken op overheidsvoorzieningen van vreemdelingen met een verblijfstitel zijn in artikel 11 van deze wet geregeld.

In de GBA zijn zowel het sociaal-fiscaal nummer als het GBA-nummer van de ingeschrevene, de ouders, de echtgenoot, de eerdere echtgenoten, de geregistreerde partner, de eerdere geregistreerde partners en de kinderen opgenomen (artikel 34). Het gemeentebestuur ontvangt het sofi-nummer van de ingeschrevene van de minister van Financiën/belastingdienst (artikel 51). Het administratienummer (GBA-nummer) wordt aan ingeschrevenen toegekend door de minister van BZK (artikel 50). De belastingdienst informeert de ouders van geregistreerde over het toegekende sofi-nummer; het GBA-nummer wordt niet bekend gemaakt. De persoonsgegevens op de persoonslijsten in de GBA zijn via elk van deze nummers voor afnemers (bestuursorganen) en bepaalde derden toegankelijk.

Uit het voorgaande volgt, dat de categorie vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel, die is toegelaten in een opvangcentrum, wel wordt ingeschreven in de GBA, echter zonder sofi-nummer. Daarvan te onderscheiden is de categorie vreemdelingen zonder geldige verblijfsstatus of opvang van overheidswege. Deze worden in het geheel niet in de GBA ingeschreven. Dit is de groep illegalen, die ingevolge artikel 10 Vreemdelingenwet in beginsel geen aanspraak op overheidsvoorzieningen heeft<sup>136</sup>.

Het onderwijsnummer, een aan het sofi-nummer complementair sectornummer voor het onderwijsveld, zal ingevolge de artikelen 40a, vierde lid, WPO, 42a, vierde lid, WEC, 27b, vierde lid, en 162, vierde lid, WVO, 8.1.1a, vierde lid, WEB en 7.38, vierde lid, WHW door de IB-Groep aan de onderwijsdeelnemer worden toegekend<sup>137</sup>. Uit de brief van de minister van OCenW aan de Eerste Kamer van 31 augustus 2001 over de vormgeving van het onderwijsnummer blijkt van nauwe afstemming met het ministerie van Financiën<sup>138</sup>.

De wijze waarop scholen en instellingen deze nummers verkrijgen loopt over twee sporen: (a) opgave van het sofi-nummer bij inschrijving door ouders of meerderjarige leerlingen, onder omstandigheden aangevuld door opgave van het sofi-nummer vanwege de IB-Groep<sup>139</sup> en (b) aanvullende verstrekking van het onderwijsnummer door de IB-Groep indien geen sofi-nummer is toegekend.

---

<sup>135</sup>Zie het Besluit van 28 maart 2000 tot wijziging van het Besluit GBA, houdende verkorting van de termijn waarbinnen vreemdelingen die geen toelating hebben tot Nederland en verblijven in een opvangcentrum niet in aanmerking komen voor inschrijving in de basisadministratie, Stb. 2000, 151. Met dit besluit is de wachttijd voor inschrijving van vreemdelingen die geen toelating hebben tot Nederland en verblijven in een opvangcentrum in artikel 55, eerste lid, teruggebracht tot zes maanden. Zie ook artikel 44 Wet GBA, bepalend dat gegevens over het verblijfsrecht van de vreemdeling worden ontleend aan mededelingen van de minister van Justitie.

<sup>136</sup>Zie de uitsluiting van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen in artikel 10, eerste lid, Vreemdelingenwet voor vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Van het eerste lid kan worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid of de rechtsbijstand (tweede lid).

<sup>137</sup>Dit toekennen heeft niet de betekenis van gegevensverstrekking, maar van uitbreiding van de identificerende gegevens van een onderwijsdeelnemer (naam, adres, geboortedatum) met een uniek identificerend nummer.

<sup>138</sup>EK 2000-2001, 25828, nr. 264c.

<sup>139</sup>Zie de hiervoor beschreven controleprocedures van IB-Groep en Inspectie.

Met het oog op de gegevensverstrekking aan de scholen door ouders en meerderjarige leerlingen, wijzigt de Wet persoonsnummers de Leerplichtwet 1969. Door artikel IX van de Wet persoonsnummers wordt de Leerplichtwet uitgebreid met een nieuw artikel 1c, dat de belastingdienst verplicht om binnen dertien weken na de datum waarop een jongere de leeftijd van drie jaar en zes maanden bereikt, aan degene die het gezag over de jongere uitoefent kosteloos een afschrift te verstrekken met de volgende gegevens: geslachtsnaam, voorletters, geboortedatum, geslacht en sociaal-fiscaalnummer<sup>140</sup>. Dit afschrift is een document in de zin van de wet.

Daarnaast voorziet de regeling reeds op voorhand in de vervanging van de belastingdienst als gegevensverstrekker. Artikel 1c Leerplichtwet wordt in artikel XXVI aldus gewijzigd, dat het soft-nummer niet (meer) door de belastingdienst, maar op basis van de GBA door het gemeentebestuur wordt verstrekt. Het is derhalve een kwestie van invoeringsbesluiten welk regime van nummerverstrekking aan ouders en meerderjarige leerlingen uiteindelijk wordt geëffectueerd<sup>141</sup>.

De inschrijvingsplicht in de artikelen 2 en 4a Leerplichtwet wordt voorts uitgebreid met een documentplicht, het vereiste om bij de inschrijving een van overheidswege verstrekt document of een bewijs van uitschrijving van een andere school te overleggen. Het begrip "van overheidswege verstrekt document" is niet sluitend omschreven. Dit betekent dat ook andere documenten met een vergelijkbare, gewaarmerkte informatie-inhoud bij de inschrijving gebruikt kunnen worden. Met name het paspoort komt hiervoor in aanmerking<sup>142</sup>. Een andere mogelijkheid is het gewaarmerkt afschrift uit de GBA ex artikel 79 van de Wet GBA.

Uit de hiervoor opgenomen beschrijving van het gegevensverkeer tussen scholen, instellingen en de IB-Groep bij toelating blijkt, dat ouders en meerderjarige leerlingen ingevolge de onderwijswetgeving niet zelf over het onderwijsnummer worden geïnformeerd. Niettemin kunnen ouders van minderjarige leerlingen tot 16 jaar en oudere onderwijsdeelnemers dit onderwijsnummer wel achterhalen door gebruik te maken van hun recht op inzage ex artikelen 35, jo. 37, derde lid, Wbp jegens de school en/of de IB-Groep. Anders dan gesuggereerd in artikel 9d, eerste lid, WVI betreffende gegevensverstrekking uit het basisregister onderwijs aan betrokkenen, kan de onderwijswetgeving niet derogeren aan het in de Wbp geregelde inzage- en correctierecht.

Dat de wetgeving op het punt van het kunnen beschikken over het onderwijsnummer door betrokkenen onvoldoende consistent is, blijkt uit de beoogde wijziging van de artikelen 2 en 4a van de Leerplichtwet. De bewuste zin luidt als volgt: "Indien de in de eerste volzin bedoelde personen bij de inschrijving aannemelijk hebben gemaakt dat zij geen sociaal-fiscaalnummer of onderwijsnummer van de jongere kunnen overleggen, leggen zij het sociaal-fiscaalnummer of onderwijsnummer van de jongere over aan de school zodra zij daarvan kennis hebben verkregen: (artikel 2, eerste lid, laatste volzin). Deze informatieverplichting betreffende het onderwijsnummer, als onderdeel van de inschrijvingsverplichtingen van de verantwoordelijke ouder, spoort niet alleen niet met de regeling in artikel 40a WPO en vergelijkbare voorzieningen in de sectorale

---

<sup>140</sup>Zie ook de overgangsvoorzieningen, met name de artikelen X, XII en XIII.

<sup>141</sup>Voor de belastingdienst is de uitgifte van het persoonsnummers een niet-gewaardeerde neventaak. Vgl. ook de feitelijke ontwikkeling van de belastingadministratie als basisadministratie, als uitvloeisel van de groei in inkomens- en vermogensafhankelijkheid van aanspraken in uitvoeringsregelingen in combinatie met op de uitvoering toegesneden informatieverplichtingen van de belastingdienst.

<sup>142</sup>Zie het inherente identificatie-karakter van de inschrijvingsprocedure.

onderwijswetten, maar gaat er bovendien aan voorbij, dat het onderwijsnummer niet actief aan betrokkenen wordt bekend gemaakt. Een inherente verplichting om hiertoe gebruik te maken van het inzagerecht ex artikel 35 Wbp in het basisregister onderwijs, danwel een leerlingen- of studentenadministratie, past niet in het stelsel van het informatierecht. Met betrekking tot het sofi-nummer ligt deze aanvullende informatieplicht genuanceerder, ziet immers mede op vreemdelingen die een verblijfsvergunning krijgen en alsdan tevens een sofi-nummer<sup>143</sup>. Ook in deze gevallen geldt echter, dat betrokkene niet voor een administratief doel gedwongen kan worden van zijn privacy-rechten gebruik te maken.

### 8.3 De normering van het gebruik van persoonsnummers

Op basis van de regelingen in het Wetsvoorstel persoonsnummers is te onderscheiden tussen: (a) de verplichting of -bevoegdheid tot opneming van een persoonsnummer in een gegevensbestand, (b) de gebruiksverplichting of -bevoegdheid en (c) het gebruiksverbod. Dit onderscheid zal in de hierna volgende beschrijving van het materiële regime in de wet dan ook worden aangehouden.

#### 8.3.1 Registratieverplichtingen

De wet verplicht tot opneming van het persoonsnummer van onderwijsdeelnemers in de volgende gegevensbestanden:

- a. de leerlingen- of studentenadministratie van de school of instelling<sup>144</sup>
- b. het basisregister onderwijs van de IB-Groep<sup>145</sup>
- c. de gemeentelijke registratie van leerplichtige jongeren ten behoeve van het nalevingstoezicht inzake de Leerplichtwet 1969<sup>146</sup>
- d. de gemeentelijke registratie van voortijdige schoolverlaters en het systeem van doorverwijzing naar onderwijs of arbeidsmarkt<sup>147</sup>
- e. de gemeentelijke registratie van deelnemers aan een educatief programma op basis van de Wet inburgering nieuwkomers<sup>148</sup>

alsmede:

- f. gegevensverwerking door de IB-Groep ter uitvoering van de volgende wetten:
  - Wet studiefinanciering
  - Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

---

<sup>143</sup>Zie artikel 47b, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen met betrekking tot opvraging van het toegekende sofi-nummer en artikel 79 Wet GBA.

<sup>144</sup>Zie de artikelen 40a, vijfde lid, 42a, vijfde lid, WEC, 27b, vijfde lid, en 162a, vijfde lid, WVO, 8.1.1a, vijfde lid, WEB en 7.38, vijfde lid WHW. Vgl. de onderzoeksplicht van de IB-Groep in artikel 40a, derde en vierde lid, WPO en de correctieplicht in het zesde lid van dat artikel alsmede de hiermee overeenkomende bepalingen in de artikelen 42a, derde, vierde en zesde lid, WEC, 27a, derde, vierde en zesde lid, en 162a, derde, vierde en zesde lid, WVO, 8.1.1a, derde, vierde en zesde lid, WEB en 7.38, derde, vierde en zesde lid, WHW.

<sup>145</sup>Zie artikel 9b, eerste lid, sub a t/m f, WVI jo. de artikelen 178b, eerste lid, WPO, 164b, eerste lid, WEC, 103c, eerste lid, en 279b, eerste lid, WVO, 2.3.6b, eerste lid, en 2.5.5b, eerste lid, WEB en 7.52a, eerste lid, WHW.

<sup>146</sup>Zie de artikelen 178e WPO, 164e WEC, 103f en 279 WVO en 2.5.5e WEB.

<sup>147</sup>Zie artikel XXVIII met betrekking tot de inwerkingtreding van de nieuwe Wet Regels inzake regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten. Deze voorziet in een uitbreiding van de artikelen 164e WEC, 103f WVO en 2.3.6d en 2.5.5e WEB.

<sup>148</sup>Zie artikel 2.3.6d WEB.

- Les- en cursusgeldwet<sup>149</sup>

Daarnaast geldt een algemene registratiebevoegdheid van de IB-Groep op basis van het nieuw ingevoegde artikel 3a WVI, ten aanzien van de informatiesystemen ter uitvoering van de in artikel 3, eerste lid, WVI genoemde regelingen.

### 8.3.2 Verplicht gebruik van het persoonsnummer

In de volgende gevallen verplicht de wet tot het gebruik van het persoonsnummer met het oog op de gegevensverstrekking aan derden. Deze verplichting betreft de volgende gevallen:

- a. in de contacten van de school of instelling met het gemeentebestuur ten aanzien van:
  - de handhaving van de Leerplichtwet 1969<sup>150</sup>
  - de uitvoering van de Wet inburgering nieuwkomers<sup>151</sup>
  - de uitvoering van de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten<sup>152</sup>
- b. in het contact van scholen onderling met het oog op de in- en uitschrijving van leerlingen<sup>153</sup>
- c. de gegevensverstrekking van de IB-Groep aan de Inspectie<sup>154</sup>
- d. de gegevensverstrekking van de Inspectie aan de minister<sup>155</sup>
- e. de gegevensverstrekking van de IB-Groep aan de minister<sup>156</sup>

In aanvulling op deze specifieke voorzieningen kunnen ook andere sectorale wetten nog verplichten tot gebruik van het persoonsnummer, met name het sofi-nummer. Een voorbeeld is artikel 126, tweede lid, Algemene bijstandswet, dat de Informatie Beheer Groep verplicht om in de gegevensuitwisseling terzake van de uitvoering van deze wet, het sofi-nummer te gebruiken<sup>157</sup>.

---

<sup>149</sup>Zie de artikelen VI, VII en VIII met betrekking tot de wijziging van deze wetten. Vgl. ook het nieuwe artikel 3a WVI dat bepaalt, dat de IB-Groep bij de uitoefening van taken, bedoeld in artikel 3, eerste lid, het persoonsgebonden nummer van een persoon als registratienummer kan gebruiken. Deze bevoegdheid gaat derhalve verder dan de drie genoemde wetten.

<sup>150</sup>Zie de artikelen 178a, vijfde lid, WPO, 164a, zesde lid, WEC, 103b, vijfde lid, en 279a, zesde lid, WVO en 2.5.5a, vijfde lid, WEB.

<sup>151</sup>Zie artikel 2.3.6a, vierde lid, WEB.

<sup>152</sup>Zie artikel XXVIII met betrekking tot aanpassing van de verschillende onderwijswetten bij inwerkingtreding van de betreffende wet, EK 2000-2001, 27206, nr. 213 (Gewijzigd voorstel van wet) en nr. 213b (Memorie van antwoord van 6 juni 2001), in het bijzonder van de artikelen 164a, zevende lid, WEC, 103b, zesde lid, en 279a, zevende lid, WVO, en 2.3.6a, vijfde lid, en 2.5.5a, zesde lid, WEB.

<sup>153</sup>Zie de artikelen 178a, zesde lid, WPO 164a, zevende lid, WEC, 103b, zesde lid, en 279a, zevende lid, WVO en 2.3.6a, vijfde lid, en 2.5.5a, zesde lid, WEB.

<sup>154</sup>Zie de artikelen 9e, eerste lid, WVI jo. 178b, derde lid, WPO, 164b, derde lid, WEC, 103c, derde lid en 279b, eerste lid, WVO, 2.3.6b, eerste lid en 2.5.5b, derde lid, WEB en 7.52a, eerste lid, WHW.

<sup>155</sup>Zie de in de vorige noot genoemde bepalingen.

<sup>156</sup>Zie artikel 9e, eerste lid, WVI jo. de raadpleegbevoegdheid van de minister in de artikelen 178d WPO, 164d WEC, 103e en 279d WVO, 2.5.5d WEB en 7.52c WHW.

<sup>157</sup>Zie de informatieplicht van de IB-Groep in artikel 122, eerste lid, sub g, ABW betreffende de toepassing van de Wet op de studiefinanciering, de Wet tegemoetkoming studiekosten en de WHW (CRIHO) in samenhang met de verplichting om daarbij het persoonsnummer te gebruiken in artikel 126, tweede lid ABW. Vergelijk de - partiel - corresponderende verstrekkingbevoegdheid van de IB-Groep inzake het basisregister onderwijs in artikel 9e, tweede lid, WVI.



### 8.3.3 De bevoegdheid tot gebruik van het persoonsnummer

In aanvulling op het verplicht gebruik van het persoonsnummer kent het Wetsvoorstel in enkele gevallen tevens een gebruiksbevoegdheid in de communicatie met derden, te weten:

- a. a.van scholen en instellingen in het verkeer met de leerling/student op wie het nummer betrekking heeft of diens ouders<sup>158</sup>
- b. b.van scholen en instellingen in het verkeer met de minister van OCenW ten behoeve van de bekostiging van de school<sup>159</sup>
- c. c.van de minister met de school ten behoeve van de vaststelling van de bekostiging<sup>160</sup>

Complementair aan deze bijzondere voorzieningen, voorziet de wet in het in te voegen artikel 3a WVI in een algemene bevoegdheid van de IB-Groep om bij de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 3, eerste lid, het persoonsnummer (sofi-nummer en onderwijsnummer) als registratienummer te gebruiken, dat wil zeggen als zodanig te registreren en binnen de eigen organisatie te verwerken. Of dit nummer ook in de communicatie met derden mag worden gebruikt is - afgezien van de betreffende sectorregeling - afhankelijk van de bevoegdheid van de afnemer om zelf dit nummer te verwerken<sup>161</sup>.

Ook in dit geval geldt, dat andere sectorwetten in aanvulling op het in de onderwijswetgeving opgenomen regime, het gebruik van het persoonsnummer alsnog kunnen toestaan<sup>162</sup>.

### 8.3.4 Verbod tot verstrekking van het persoonsnummer, de rechtspositie van illegale leerlingen en studenten

De Wet persoonsnummers voorziet voorts in de invoeging van een aantal verboden tot verstrekking van het persoonsnummer, toegesneden op en derogerend aan de informatieplicht in artikel 107, tweede en vijfde lid, Vreemdelingenwet<sup>163</sup>. Dit artikel regelt de "Amtshilfe" of rechtshulp van bestuursorganen onderling. Deze rechtshulpvoorziening, die in tal van bestuursrechtelijke regelingen is opgenomen, staat los van de informatieplichten op grond van het nalevingstoezicht (titel 5.2 Awb) en die in het kader van bestuurlijke zeggenschapsstructuren (sturingsinformatie)<sup>164</sup>.

Het tweede lid van dit artikel vestigt de bevoegdheid en - desgevraagd - de verplichting van bestuursorganen, de minister van Justitie of de korpschef te voorzien van relevante persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Op grond van het vijfde lid is de werking ervan uitgebreid met bevoegde gezagsorganen van uit de

---

<sup>158</sup>Die de artikelen 178a, eerste lid, WPO, 164a, eerste lid, WEC, 103b, eerste lid, en 279a, eerste lid, WVO, 2.3.6a, eerste lid, en 2.5.5a, eerste lid, WEB en 7.52, eerste lid, WHW.

<sup>159</sup>Zie de artikelen 178a, vierde lid, 164a, vijfde lid, WEC, 103b, vierde lid, en 279a, vijfde lid, WVO en 2.5.5a, vierde lid, WEB.

<sup>160</sup>Zie de artikelen 178, derde lid, WPO, 164d, derde lid, WEC, 103e, derde lid, en 279d, derde lid, WVO, 2.5.5d, derde lid, WEB en 7.52c, derde lid, WHW.

<sup>161</sup>Zie ook de hiervoor genoemde sectorale verwerkingsplicht in artikel 126, tweede lid, ABW.

<sup>162</sup>Zie als voorbeeld artikel 107, tweede lid, Vreemdelingenwet. Vergelijk ook de algemene voorziening met betrekking tot uitbesteding van de gegevensverwerking aan een bewerker ex artikel 14 Wbp..

<sup>163</sup>Uit de MvT op het Wetsvoorstel Algemene herziening van de Vreemdelingenwet, TK 1998-1999, nrs. 1-3, blijkt, dat dit artikel (in het wetsvoorstel artikel 104) overeenstemt met het destijds vigerende artikel 48 Vreemdelingenwet, zoals gewijzigd via de Koppelingswet.

<sup>164</sup>Zie het Gemeente-, Provincie- en Waterschapsrecht en het Wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, TK 2000-2001, 27426, nrs. 1-3.

openbare kas bekostigde scholen en instellingen. Deze bevoegdheid/verplichting van bestuurlijke rechtshulp geldt derhalve in het onderwijsveld zowel het bevoegd gezag van openbaar en bijzonder onderwijs alsmede de minister van OCenW en de IB-Groep. De informatieverplichtingen op grond van dit artikel zijn nader verbijzonderd in artikel 8.2 Vreemdelingenbesluit 2000. Omdat deze rechtshulpvoorziening in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit op gespannen voet staat met de rechtspositie van illegale leerlingen en studenten<sup>165</sup>, zoals nader geëxpliciteerd in de sectorale onderwijswetten<sup>166</sup> via de Koppelingswet<sup>167</sup> jo. artikel 10 Vreemdelingenwet<sup>168</sup>, introduceert de Wet persoonsnummers een afwijkende regeling in de vorm van verstrekkingverboden als uitweg uit dit belangenconflict.

Deze verboden vallen in een drietal categorieën uiteen. De eerste categorie betreft de verstrekkingverboden van scholen en instellingen.

In de artikelen 178a, zevende lid, WPO, 164a, achtste lid, WEC, 103b, zevende lid, en 279a, achtste lid, WVO, 2.3.6a, zesde lid en 2.5.5a, zevende lid, WEB en 7.52, vijfde lid, WHW is het aan het bevoegd gezag van scholen en instellingen verboden om ter uitvoering van artikel 107, tweede en vijfde lid, Vreemdelingenwet 2000, het persoonsnummer van leerlingen of studenten te verstrekken.

Het is duidelijk, dat het hier met name om de afscherming van de categorie illegale leerlingen en studenten gaat<sup>169</sup>. Vanwege de toekenning van een bijzonder persoonsnummer - het onderwijsnummer - is deze groep leerlingen en studenten tamelijk gemakkelijk uit de gegevensbestanden te lichten<sup>170</sup>. In mijn visie impliceert dit verbod op verstrekking van het persoonsnummer tevens, dat het scholen en instellingen met het oog op artikel 107 Vreemdelingenwet evenmin is toegestaan om zelf op basis van het persoonsnummer (sofinummer of onderwijsnummer) te differentiëren tussen groepen leerlingen en studenten en derden te informeren over de uitkomst van deze exercitie. Betekent dit nu dat scholen en instellingen in het geheel niet bevoegd of onder omstandigheden verplicht zijn om informatie te verstrekken in het kader van de uitvoering (handhaving) van de Vreemdelingenwet? Dat is niet het geval, omdat de in de onderwijswetten op te nemen verstrekkingverboden voor scholen en instellingen slechts een beperkte werking hebben. Door deze toe te spitsen op de bestuurlijke rechtshulpvoorziening in artikel 107 Vreemdelingenwet, hebben deze verboden geen

---

<sup>165</sup>Uit de tekst van het tweede lid van artikel 107 Vreemdelingenwet blijkt, dat de wetgever het oog heeft gehad op gegevensverstrekking in periodieke of gestandaardiseerde vorm. Vandaar de bevoegdheid om bij deze gegevensverstrekking gebruik te maken van het sofi-nummer.

<sup>166</sup>Zie de toelatingsregeling in de verschillende onderwijswetten in de artikelen 40, eerste lid, WPO, 40, tweede lid, WEC, 27, lid 1a, en 160, tweede lid, WVO, 8.1.1, eerste lid, WEB en 7.32, vijfde lid, WHW. Vergelijk de beantwoording van kamervragen over de inschrijving van illegalen: Aanhangsel Handelingen, TK 2000-2001, nr. 1060.

<sup>167</sup>Wet van 26 maart 1998 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland, Stb. 1998, 203.

<sup>168</sup>Uitgangspunt van dit artikel is dat de vreemdeling zonder rechtmatige verblijfsstatus geen recht heeft op voorzieningen van overheidswege, noch anderzins een aanvraag kan indienen in de zin van artikel 1:3, derde lid, Awb (eerste lid). Ingevolge het tweede lid kan (o.m.) hiervan worden afgeweken, indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs.

<sup>169</sup>Dit verbod heeft met name de functie om gemakkelijke selectie van deze categorie leerlingen en bestandsvergelijking (koppeling) te verhinderen.

<sup>170</sup>Vergelijk de omvang van andere groepen gegadigden voor een onderwijsnummer: tijdelijk voor studie in ons land verblijvende leerlingen en studenten (uitwisselingsprogramma's e.d.), hier studerende kinderen van EU-burgers of met de Nederlandse nationaliteit en elders wonende ouders en hier studerende kinderen van zogenaamde geprivilegieerden (buitenlandse dienst).

betrekking op informatieverplichtingen op andere gronden, zoals de onderzoeksbevoegdheden inzake het nalevingstoezicht (titel 5.2 Awb). Bovendien is de werking van deze verboden beperkt tot de verstrekking van persoonsnummers in het kader van systematische gegevensverstrekking; de verstrekking van de overige persoonsgegevens blijft derhalve buiten schot.

De tweede categorie betreft het op artikel 107, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000 toegesneden verstrekkingverbod van de IB-Groep uit het basisregister onderwijs in artikel 9e, zevende lid, WVI. Corresponderend met het voor scholen en instellingen geldende regime is dit verstrekkingverbod beperkt tot informatie omtrent het persoonsgebonden nummer van een leerling, deelnemer, student of extraneus. De eerder gemaakte opmerkingen over inhoud en strekking van dit verbod gelden ook hier.

Een derde categorie verstrekkingverboden is ruimer geformuleerd, ziet op de verstrekking van gegevens door de minister en Inspectie. Het verbod op verstrekking van deze gegevens in de artikelen 178b, vierde lid, WPO, 164, vierde lid, WEC, 103c, vierde lid, en 279b, tweede lid, WVO, 2.5.5b, vierde lid, WEB en 7.52a, vierde lid, WHW, heeft echter uitsluitend betrekking op de gegevensverzameling in het onderzoek naar de juistheid en volledigheid van door het bevoegd gezag aan de IB-Groep verstrekte persoonsinformatie (persoonsnummers en andere gegevens). Dit verstrekkingverbod is enerzijds ruimer dan dat van scholen, instellingen en de IB-Groep, betreft immers ook andere identificerende gegevens. Tegelijkertijd is het verbod echter beperkter omdat het gegevensverzameling uit anderen hoofde niet omvat. Dit betekent dat met name de Inspectie onderscheid zal moeten maken ten aanzien van de binnen de organisatie aanwezige persoonsgegevens van onderwijsdeelnemers, al naar gelang de bron van gegevensverzameling.

### **8.3.5 Statistische gegevensverwerking**

Wat de statistische gegevensverwerking van het CBS betreft is naast de regeling in in het WVI betreffende de gegevensverstrekking uit het basisregister onderwijs, tevens artikel 9, tweede lid, Wet CBS/CCS van belang<sup>171</sup>. Op grond van deze bepaling is het CBS bevoegd het sofi-nummer op te nemen in de eigen gegevensverwerking en daarvan gebruik te maken ten behoeve van statistische doeleinden. Ingevolge het eerste lid van artikel 9 is het CBS bevoegd om gebruik te maken van gegevens uit registraties bij instellingen en diensten van de rijksoverheid. Deze bevoegdheid impliceert een verstrekkingplicht van de verantwoordelijke van de betreffende informatiesystemen. Het derde lid stelt buiten twijfel, dat het CBS het sofi-nummer mag gebruiken in contacten met derden, mits deze zelf het sofi-nummer mogen verwerken. Dit betekent, dat het CBS ten behoeve van de statistische informatievoorziening gegevensbestanden van verschillende herkomst mag koppelen, gefaciliteerd door het gebruik van het sofi-nummer. Bij het maken van de onderwijsstatistieken maakt het CBS gebruik van deze bevoegdheden<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup>Zie ook de hierna nog te bespreken Recommendation No. R(97) 18 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa concerning the protection of personal data collected and processed for statistical purposes, als onderdeel van het regelingscomplex van het EDV 1981.

<sup>172</sup>zie de Nota naar aanleiding van het verslag, TK 1997-1998, 25828, nr. 6, p. 23: De bronnen die het CBS zal benutten betreffen onder meer gegevens uit de bevolkingsadministraties en de persoonsregistraties van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, de door het CBS uit loon- en salarisadministraties verkregen gegevens, bestanden van arbeidsbureaus, enquêtebestanden van het CBS zelf zoals de Enquête

### 8.3.6 Toezichtsbevoegdheden en persoonsnummergebruik

De hiervoor beschreven regeling van informatieverplichtingen en -bevoegdheden laat nog één vraag open. In hoeverre mogen toezichthouders - in het bijzonder de Inspectie en het gemeentebestuur - bij de uitoefening van hun taak op basis van de onderzoeksbevoegdheden in de Awb, met name de artikelen 5:16, 5:17 jo. 5:13 en 5:20, tot afgifte van het persoonsnummer verplichten en dit ook gebruiken, eventueel in communicatie met derden? Hierbij gaat het met name om de verhouding van het bijzondere verwerkingsregime inzake persoonsnummers tot de algemene toezichtstaken en -bevoegdheden van de Inspectie in de artikelen 5 WPO, 5 WEC, 113, 115 en 128 WVO, 5.1 en 5.2 WEB en 5.1 en 5.4 WHW<sup>173</sup> en de bijzondere toezichtstaken en -bevoegdheden van het gemeentebestuur ten aanzien van de gemeentelijke onderwijstaken<sup>174</sup>.

Kern van deze rechtsvraag is of de bijzondere regeling inzake persoonsnummers in de Wet persoonsnummers derogeert aan de algemene informatiebevoegdheden en -plichten in de Awb. In mijn optiek laat deze bijzondere verwerkingsregeling de algemene informatiebevoegdheid van toezichthouders onverlet. Dit standpunt is gebaseerd op systematische en functionele interpretatie van het systeem van het informatierecht. Artikel 24 Wbp, de algemene regeling met betrekking tot persoonsnummers, bepaalt in het eerste lid, dat een bij wet voorgeschreven persoonsnummer slechts wordt gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald. De uitoefening van nalevingstoezicht, als onderdeel van de handhaving van de onderwijswetten, behoort tot de uitvoering van deze regelingen, zodat de verwerking van persoonsnummers op deze grond, onder gebruikmaking van de aan de hoedanigheid van toezichthouder connexe onderzoeksbevoegdheid in de Awb, complementair aan de bijzondere verwerkingsregelingen in de onderwijswetten, is toegestaan. Het tweede argument is functioneel van aard. In het vigerende rechtssysteem, vervult het nalevingstoezicht als onderdeel van het geheel van checks and balances in de rechtsstaat, een centrale functie. Dit betekent dat alle uitvoeringsfacetten van wettelijke regelingen beproefd moeten kunnen worden, met inbegrip van de rechtmatigheid en kwaliteit van gegevensverwerking. Ook om die reden is een beperking van de algemene onderzoeksbevoegdheid van toezichthouders niet aanvaardbaar<sup>175</sup>. Dit betekent niet, dat

---

beroepsbevolking, het Woningbehoefte-onderzoek en het Permanente Onderzoek naar de Leefsituatie.

<sup>173</sup>De bevoegdhedenstructuur is in de WPO, WEC, WVO en WEB steeds dezelfde. Van de onderzoeksbevoegdheden in titel 5.2 Awb zijn de artikelen 5:12 t/m 5:17 en de medewerkingsplicht in artikel 5:20 van toepassing verklaard. Deze bepalingen zijn ingevoegd in de Wet Aanpassing onderwijswetgeving derde tranche Awb, Stb. 2001, 207. Ik betwijfel of deze aanpassing juist is. De betreffende onderzoeksbevoegdheden behoeften immers niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard, werkten immers reeds van rechtswege, connex aan de kwaliteit van toezichthouder. Gezien de context is het bovendien onjuist, dat artikel 5:14 Awb van toepassing is verklaard. De WHW kent een andere structuur. Ingevolge artikel 5.4, tweede lid, WHW is volstaan met een algemeen geformuleerde inlichtingenplicht van de instelling. Uitgaande van het systeem van de Awb is pleitbaar, dat onder omstandigheden een complementair beroep op de onderzoeksbevoegdheden in titel 5.2 Awb gedaan kan worden.

<sup>174</sup>De bijzondere toezichtstaken van het gemeentebestuur, waarvoor persoonsinformatie relevant is, betreffen met name het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en het onderwijs in allochtone talen. Zie hieromtrent de artikelen 170 en 175 WPO, 156 en 161 WEC en 118f, 271 en 276 WVO. Door de artikelen 5:12 t/m 5:17 en 5:20 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren is de bevoegdheidsstructuur dezelfde als van de Inspectie.

<sup>175</sup>Zie ook de taak van het College bescherming persoonsgegevens (Registratiekamer) als toezichthouder met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Zie hoofdstuk 9 Wbp.

de onderzoeksbevoegdheid van toezichthouders onbepaald is. Artikel 5:13 Awb voorziet in maatwerk door te bepalen, dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is<sup>176</sup>.

De toezichtsregeling in de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht jo. de Awb is alleen van toepassing in de verhouding van de Inspectie en de scholen en instellingen. Voor de IB-Groep als publiekrechtelijke rechtspersoon (zbo) geldt een bijzonder regime in de WVI in de vorm van checks en balances in de interne bevoegdheidsverdeling tussen hoofddirectie en Raad van Toezicht (artikel 8) en externe verantwoording naar de minister van OCenW (hoofdstuk IV), met inbegrip van een aanwijzingsbevoegdheid (artikel 16) en een taakverwaarlozingsregeling (artikel 20)<sup>177</sup>. De Wet persoonsnummers voorziet daarnaast in een nieuw artikel 8a WVI, waarin de benoeming bij de IB-Groep van een (interne) functionaris voor de gegevensbescherming in de zin van de Wbp is voorgeschreven<sup>178</sup>.

Inmiddels heeft de minister een convenant gesloten met de onderwijsbonden over de gegevensverwerking bij het ministerie/agentschap Cfi<sup>179</sup>. Dit afsprakenkader voorziet in de instelling van een tijdelijke Commissie Informatie Onderwijs (tCIO), waarin OCenW en de besturenorganisaties voor primair en voortgezet onderwijs participeren. Deze commissie moet (o.m.) adviseren over taken, bevoegdheden en samenstelling van een definitieve commissie inzake toezicht op en gebruik en beheer van onderwijsinformatie. Voorts zal een mogelijke adviesrol van deze commissie inzake het statistisch werkprogramma van OCenW en een toezichtsrol op de integriteit en kwaliteit van de onderwijsstatistiek worden onderzocht.

Met betrekking tot de gegevensverwerking - in zelfbeheer - door de Inspectie is (nog) geen bijzondere toezichtsvoorziening getroffen. Wel kunnen hiertoe een aantal voorzieningen in de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht dienstig zijn, zoals het toezichtskader (artikel 12) in samenhang met de norm van een verantwoorde uitoefening van het toezicht (artikel 17), de taken van de Raad van advies (artikel 19) en de klachtadviesprocedure en -commissie (artikel 18)<sup>180</sup>.

De gegevensverwerking met het oog op de uitvoering van door specifiek gefinancierde onderwijstaken van de gemeentebesturen (onderwijsachterstandenbeleid, onderwijs in allochtone levende talen) kan onder omstandigheden voorwerp zijn van bestuurlijk toezicht, als onderdeel van de controle op een juiste besteding van de verkregen

---

<sup>176</sup>Deze bepaling is tevens te zien als een concretisering van de in het noodzakelijkheids criterium van artikel 8, tweede lid, EVRM besloten liggende proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste.

<sup>177</sup>De bestuurlijke relatie van minister en IB-Groep blijft een punt van zorg. Zie de behandeling van het voorstel van Wet wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank in verband met de evaluatie van die wet van 27 november 2000, TK 2000-2001, 27527, nrs. 1-2. Het gaat om sturen en controleren, waarbij recht gedaan moet worden aan de zelfstandigheid van de IB-Groep als zbo en tevens de ministeriële verantwoordingsplicht gewaarborgd blijft. Vergelijk de problemen in verband met een nieuw automatiseringsproject met het oog op de uitvoering van de studiefinanciering (kamerstuknummer 24724, vanaf nr. 19). Zie de intrekking van het wijzigingsvoorstel WVI (nr. 10). Bij brief van 13 juli 2001 (nr. 50) heeft de minister de beoogde verbeteringen in aansturing, beheersing, de verantwoording en het toezicht op de IB-Groep geschetst.

<sup>178</sup>Zie de artikelen 62 t/m 64 Wbp.

<sup>179</sup>Brief van de minister en staatssecretaris van OCenW van 6 juli 2001, TK 2000-2001, 25828, nr. 20.

<sup>180</sup>Vergelijk ook de betekenis van doorwerking van beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze worden - in wisselwerking - mede ingekleurd door concrete taken en bevoegdheden.

middelen. Het gemeentebestuur is terzake inlichtingenplichtig aan de minister<sup>181</sup>. Overigens valt de gemeentelijke gegevensverwerking onder de toezichtsstructuur van de Gemeentewet met een verantwoordingsplicht naar de gemeenteraad.

## 8.4 Aanpassing van bestaande sectorale onderwijswetten

In een eerdere paragraaf is het thans vigerende informatieregime in de verschillende onderwijswetten beschreven. Wat de regelingsystematiek betreft, gaat het thans om drie varianten:

- a. de modus van WPO en WEC met algemeen geformuleerde inlichtingenplichten, nader geconcretiseerd in bekostigings- en formatiebesluiten, tellingsregelingen en -formulieren
- b. de systematiek van WVO en WEB met delegatiebepalingen terzake van de concretisering van de aan de minister of het gemeentebestuur te verstrekken bekostigings- en beleidsinformatie (artikelen 103 en 103a WVO en 2.2.4 en 2.3.6, 2.5.3 en 2.5.5 WEB), resulterend in een bij Amvb opgelegd gegevenswoordenboek<sup>182</sup>
- c. het systeem van de WHW waarbij de informatieplicht van de instellingen jegens de minister wordt verzorgd door de IB-Groep op basis van het CRIHO.

Nu de Wet persoonsnummers het verstrekkingenregime uit de WHW - gemodificeerd - invoert voor het gehele onderwijsveld, waarbij de IB-Groep op basis van het basisregister onderwijs een spilfunctie vervult in de gegevensverstrekking door scholen en instellingen aan de minister, de Inspectie en derden-afnemers over leerlingen en studenten, mag verwacht worden dat de bestaande informatieverplichtingen in de sectorale onderwijswetten parallel worden aangepast<sup>183</sup>. Dat gebeurt ook, echter beperkt tot het informatie-regime in de WVO en de WEB. Door toevoeging aan de artikelen 103 en 103a WVO van bepalingen dat de voorschriften in de uitvoeringsregeling - het Besluit informatievoorziening WVO, met inbegrip van het als bijlage opgenomen gegevenswoordenboek - betreffende de gegevensverstrekking aan de minister (bekostigings- en beleidsinformatie) geen betrekking hebben op het persoonsnummer en de andere leerlinggegevens in het nieuwe artikel 103b, tweede lid, WVO, wordt de portal-functie van de IB-Groep geformaliseerd. De informatieverplichtingen als zodanig blijven derhalve in stand, met inbegrip van de medewerkingsplicht<sup>184</sup>. Terzake van de bekostigings- en beleidsinformatie betreffende onderwijsdeelnemers geldt, dat de verplichting tot structurele gegevensverwerking echter - indirect - is komen te vervallen, in tegenstelling tot de medewerkingsplicht aan incidentele gegevensverzameling. Eenzelfde regeling is getroffen met betrekking tot de artikelen 2.2.4, 2.3.6, 2.5.3. en 2.5.5 WEB, resulterend in een verplichte aanpassing van het Uitvoeringsbesluit WEB en het als bijlage opgenomen gegevenswoordenboek. In de WPO, de WEC en de WHW is niet in vergelijkbare aanpassingen voorzien.

Naast deze aanpassingen op wetsniveau, zal de inwerkingtreding van de Wet

---

<sup>181</sup>Zie de bevoegdheid van de minister om de uitkering geheel of gedeeltelijk terug te vorderen indien niet blijkt van een besteding ervan in overeenstemming met de bepalingen van de wet. Vergelijk de artikelen 169, 174 en 178 Wpo.

<sup>182</sup>Zie het Besluit informatievoorziening WVO en het Uitvoeringsbesluit WEB.

<sup>183</sup>De wettelijke informatiebepalingen betreffen niet alleen gegevens betreffende onderwijsdeelnemers, maar ook inzake personeelsleden.

<sup>184</sup>Zie de continuering van de betekenis van deze bepalingen voor de gegevensverstrekking inzake personeelsinformatie. Vergelijk de werking van het hiervoor besproken Gegevensdepot uit het CASO.

persoonsnummers tot een ingrijpende aanpassing van de uitvoeringsregelingen en telformulieren moeten leiden, ook in die gevallen dat de wet zelf niet behoefde te worden aangepast. Niet alleen als uitvloeisel van de systematiek van gegevensverwerking, de functionaliteit van het basisregister onderwijs als basisadministratie<sup>185</sup> en de met het Wetsvoorstel persoonsnummers beoogde vermindering van administratieve lasten<sup>186</sup> van scholen en instellingen, maar tevens als dwingende eis van recht in het verlengde van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel als onderdeel van het noodzakelijkheids criterium in artikel 8, tweede lid, EVRM<sup>187</sup>.

## 8.5 Leerlingen en studentenregistraties en de Wbp

Eerder is reeds stilgestaan bij de nogal eenzijdige nadruk op de institutionele informatiebetrekkingen in de toekomstige Wet persoonsnummers. De primaire informatierelatie, die tussen school of instelling en de leerling of student, komt slechts in beeld in de verplichte registratie van de inschrijvingsgegevens, als onderdeel van de toelatingsprocedure, in enkele artikelen in WVO en WEB en overigens als afgeleide van of vooronderstelling bij informatieverplichtingen jegens de IB-Groep, de minister en het gemeentebestuur. Op door de scholen en instellingen gevoerde leerlingen- en studentenadministraties is het algemene regime in de Wbp van toepassing, nader verbijzonderd door taken, verplichtingen en bevoegdheden in de sectorale onderwijswetten. De verplichtingen op grond van de Wbp zijn gekoppeld aan de hoedanigheid van verantwoordelijke. In het openbaar onderwijs is het bevoegd gezag als regel het college van burgemeester en wethouders, in het bijzonder onderwijs de rechtspersoon (vereniging of stichting). Naast algemene verplichtingen als een zorgvuldig informatiebeheer (artikel 6) en adequate beveiliging (artikel 13), zijn - naast de hiervoor besproken materiële normering van de gegevensverwerking<sup>188</sup> - vooral de volgende bepalingen van belang: de actieve informatieplicht jegens betrokkenen in de artikelen 33 en 34, de rechten van de geregistreerde in de hoofdstukken 6 en 7, aangevuld met het regime van gedifferentieerde rechtsbescherming in hoofdstuk 8<sup>189</sup>, de meldingsplicht en

---

<sup>185</sup>Zie het Actieprogramma Elektronische Overheid, brief van de minister van EZ van 30 juni 2000, TK 1999-2000, 26387, nr. 7 en de aanbiedingsbrief bij de Nota "De elektronische Overheid aan het begin van de 21e eeuw" van de minister van GSI van 18 december 2000, TK 2000-2001, 26387, nr. 9. Zie voorts kamerstuk Informatie en communicatietechnologie, brief van de minister van GSI van 12 juli 2000, TK 1999-2000, 26643, nr. 8. Vergelijk: G.Overkleef-Verburg, De bestuursrechtelijke aspecten van het programma Stroomlijning basisgegevens, Adviesrapport ten behoeve van de minister van BZK, mei 2001.

<sup>186</sup>Zie het Eindrapport van de Commissie Administratieve Lasten, Regels zonder overlast (Commissie-Schlechte), Den Haag 1999, de kabinetsreactie op dit rapport in de Brief van de ministers van EZ en van Justitie van 11 februari 2000, TK 1999-2000, 24036, nr. 148 en de rapportage over de departementale actieprogramma's van 23 januari 2001, nrs. 160 en 188 en het Besluit van 30 maart 2000, houdende instelling van een Adviescollege toetsing administratieve lasten, Stb. 2000, 162. Zie met betrekking tot de voortgangsrapportage van de departementale actieprogramma's voorts de Brief van de ministers van EZ en Justitie van 18 mei 2001, TK 2000-2001, 24036, nr. 216. Zie naast andere stukken onder kamerstuk 24036 (MDW-operatie) ook de stukken onder kamerstuk 26643, Informatie- en communicatietechnologie, en 19071, Verlichting administratieve verplichtingen bedrijfsleven.

<sup>187</sup>Zie ook de artikelen 6 en 11, eerste lid, Wbp.

<sup>188</sup>Zie ook de bijzondere normering van de verwerking van gevoelige gegevens (ras, medische en strafrechtelijke persoonsinformatie).

<sup>189</sup>In de Wbp zijn een aantal beslissingen - waaronder inzage en correctie - van een bestuursorgaan als verantwoordelijke aangemerkt als besluit in de zin van de Awb en daarmee onderworpen aan bestuursrechtelijk bezwaar en beroep (artikel 45). In de overige gevallen staat rechtsingang bij de gewone rechter open (artikel 46). Dit onderscheid werkt door in het onderwijsveld. Gegevensverwerking in het openbaar onderwijs is onderworpen aan de rechtsmacht van de bestuursrechter in tegenstelling tot het bijzonder onderwijs, waar de interpretatie van de Wbp primair is opgedragen aan de civiele rechter.

de regeling van voorafgaand onderzoek in hoofdstuk 4, het toezicht in hoofdstuk 9 en de regeling van - bestuurs- en strafrechtelijke - sancties in hoofdstuk 10.

De Wet persoonsnummers zorgt voor een bijzonder probleem bij de regeling van de meldingsplicht. Ingevolge artikel 27, eerste lid, en 28 Wbp moet een geheel of gedeeltelijk geautomatiseerd informatiesysteem<sup>190</sup> worden gemeld bij het Cbp (de voormalige Registratiekamer)<sup>191</sup>. Artikel 29 bevat een uitzondering op deze verplichting in de vorm van bij Amvb te bepalen gegevensverwerkingen. De uitvoeringsregeling, het Vrijstellingsbesluit Wbp<sup>192</sup>, kent de volgende op de onderwijssector toegesneden vrijstellingsregimes<sup>193</sup>:

- a. Leerlingen, deelnemers en studenten (artikel 19)<sup>194</sup>
- b. Leerplichtwet (artikel 20)
- c. Leerlingenvervoer (artikel 21)
- d. Oud-leden en oud-leerlingen (artikel 41)<sup>195</sup>

Het vrijstellingsregime in de artikelen 19 en 20 knelt op een belangrijk punt. Ingevolge de artikelen 19, vierde lid, sub c, en 20, vierde lid, sub g Vrijstellingsbesluit is de gegevensverstrekking op grond van artikel 8, sub e en f, Wbp (publiekrechtelijke taak en prevalerend belang) slechts toegestaan, voorzover deze is beperkt tot: naam, adres, geslacht, geboortedatum, telefoonnummer, soortgelijke voor communicatie benodigde gegevens en bank- en girorekening, en dan nog slechts indien het voornemen daartoe aan de betrokkene of diens wettelijk vertegenwoordiger is meegedeeld en deze gedurende een redelijke termijn in de gelegenheid is gesteld om zijn recht van verzet (artikelen 40 of 41) uit te oefenen.

Deze restricties staan niet alleen op gespannen voet met de verwerkingsbevoegdheid in artikel 8, sub e en f, Wbp<sup>196</sup>, maar ook met de hiervoor opgesomde

---

<sup>190</sup>Zuiver handmatige gegevensbestanden (dossierverzamelingen) zijn derhalve van de meldingsplicht uitgezonderd, tenzij deze onder de verplichting tot voorafgaand onderzoek vallen (artikel 27, tweede lid). Dat lijkt in de onderwijssector niet het geval.

<sup>191</sup>De Wbp kent daarnaast de figuur van de melding bij de functionaris voor de gegevensbescherming. Het is waarschijnlijk dat de rol van deze eventueel aan te stellen interne toezichthouder in de onderwijssector beperkt zal blijven. Om die reden blijft deze persoon hier verder onbesproken (vergelijk de artikelen 62 t/m 64). Vergelijk echter het nieuwe artikel 8a WVI, dat de hoofddirectie verplicht tot benoeming van een dergelijke functionaris bij de IB-Groep.

<sup>192</sup>Besluit van 7 mei 2001, Stb. 2001, 250.

<sup>193</sup>Zie de continuïteit met de meldingsplicht onder de Wpr. Het toenmalige vrijstellingsregime, uitgewerkt in het Besluit genormeerde vrijstelling (BGV), kende voor het onderwijs de volgende bijzondere regelingen: Administraties van leerlingen en studenten (artikel 11) en Administraties van oud-leden, oud-personeelsleden, oud-leerlingen of oud-studenten (artikel 12). De systematiek van de Wbp is echter een andere dan die van de Wpr. In laatstgenoemde wet was de meldingsplicht een component van de zelfreguleringsplicht, doel en strekking van het vrijstellingsregime in de Wbp is niet normering, maar aanduiding van de omvang van de vrijstelling. Zie de sanctionering in de artikelen 66 e.v. (bestuurlijke boete) en 75 (strafbaarstelling) Wbp.

<sup>194</sup>Deze regeling komt min of meer overeen met artikel 11 BGV.

<sup>195</sup>Daarnaast kunnen nog van belang zijn de regelingen betreffende : Archiefbestemming (artikel 29), Wetenschappelijk onderzoek en statistiek (artikel 30) en Communicatiebestanden (artikel 42).

<sup>196</sup>De redenering is, dat zonder een dergelijke restrictie niet voldaan kan worden aan voorwaarden voor vrijstelling in artikel 29, eerste lid, Wbp jo. artikel 18, tweede lid, richtlijn, namelijk dat een inbreuk op de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene onwaarschijnlijk is. Verstrekkingen op grond van artikel 8, sub e en f, Wbp zouden voor betrokkene als minder transparant zijn te beschouwen. Zie de toelichting op het Vrijstellingsbesluit Wbp, Stb. 2001, 250, p. 46 t/m 49.



verwerkingsbevoegdheden - onder meer van het persoonsnummer - in de sectorale onderwijswetten. Ten onrechte ziet het Vrijstellingsbesluit Wbp er aan voorbij, dat onderscheid is te maken tussen in sectorale wetten gepositieerde verwerkingsbevoegdheden<sup>197</sup> en de algemene verwerkingsbevoegdheid op grond van artikel 8, sub e, Wbp jo. een publiekrechtelijke taak<sup>198</sup>. Weliswaar is ingevolge wet en richtlijn op beide categorieën verwerkingsbevoegdheden het recht op verzet van de geregistreerde van toepassing (artikel 40), dat wil niet zeggen dat aan de expliciete bevoegdheidstoekenning door de wetgever geen betekenis zou toekomen, temeer niet daar de transparantie van gegevensverwerking in deze gevallen jegens de betrokkene volledig is verzekerd<sup>199</sup>.

Bovendien kan het zijn, dat wettelijke informatiebevoegdheden materieel als verplichtingen hebben te gelden. Niet altijd is de terminologie even vast, zodat de bedoeling van de wetgever opgespoord moet worden. Ook is de wettelijke context van belang, vooral de bestuurlijke zeggenschapsverhoudingen<sup>200</sup>. Bovendien kan een bevoegdheid een verplichting worden door beleidsregels in samenhang met de beginselen van behoorlijk bestuur of het behoorlijkheidsbeginsel, zoals geconcretiseerd in het intern en extern klachtrecht danwel door uitspraken van de rechter<sup>201</sup>.

Een ander punt van kritiek betreft de onrealistische bewaartermijn van twee jaar. Ook deze bepaling gaat eraan voorbij, dat niet alle rechtens relevante informatiebetrekkingen als dwingende (derogerende) rechtsbetrekkingen zijn gepositieerd<sup>202</sup>.

Het is bovendien onbevredigend, dat deze vrijstellingsregelingen in belangrijke mate voorbijgaan aan het informatiestatuut in het onderwijsveld. Via verwijzingsbepalingen hebben afwijkende wettelijke regelingen weliswaar doorwerking<sup>203</sup>, maar aan het vereiste van transparantie en consistentie van regelgeving wordt niet voldaan. Dit geldt temeer, nu na de inwerkingtreding van de de nieuwe regeling ook het persoonsnummer geacht moet worden via deze open ingang in het vrijstellingsregime geïncorporeerd te zijn.

Op basis van het voorgaande is te concluderen, dat de op het onderwijs toegesneden vrijstellingsregimes inzake de meldingsplicht in de Wbp niet of onvoldoende hun functie

---

<sup>197</sup>Daar komt bij, dat het onderscheid tussen informatieverplichtingen en -bevoegdheden niet steeds even duidelijk is. Hiervoor zijn twee oorzaken aan te geven. Enerzijds de gebruikte terminologie, die meer of minder dwingend is. Anderzijds de context van de informatiebepaling. Zo kan een wettelijke informatiebevoegdheid materieel de betekenis hebben van verplichting.

<sup>198</sup>De Algemene Rekenkamer werkt met de definitie "rechtspersoon met een wettelijke taak" (RWT), overlappend met, echter ruimer dan het begrip zelfstandig bestuursorgaan (artikel 59, eerste lid, sub d, Comptabiliteitswet. Hieronder wordt verstaan een rechtspersoon die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens wet ingestelde heffingen (belastingen c.a.). Ook de scholen worden hiertoe gerekend. Zie TK 1997-1998, 25956, nrs. 1-2, p. 26.

<sup>199</sup>Zie de hierna volgende bespreking van artikel 8 EVRM.

<sup>200</sup>Vergelijk ook wettelijke of in subsidiebeschikkingen opgenomen samenwerkingsverplichtingen.

<sup>201</sup>Vergelijk het privaatrecht waarin het beginsel van redelijkheid en billijkheid fungeert als bron van (pre-)contractuele informatieverplichtingen.

<sup>202</sup>Artikel 41 Vrijstellingsbesluit betreffende verwerking van persoonsgegevens van oud-leden en oud-leerlingen kent een ander bewaarregime. Het vijfde lid bepaald, dat persoonsgegevens worden verwijderd op een daartoe strekkend verzoek van de betrokkene of bij diens overlijden. Vraag is hoe scholen of instellingen het tijdstip van overlijden van hun oud-leerlingen kunnen kennen. Zie de inperking van de regeling van verstrekking aan derden uit de GBA in hoofdstuk 3, artikel 3 van de Aanpassingswet Wbp, Stb. 2001, 180.

<sup>203</sup>Zie artikel 19, tweede lid, sub e en derde lid, sub j, en artikel 20, derde lid, sub g, Vrijstellingsbesluit.

vervullen. Om die reden is herziening van het Vrijstellingsbesluit Wbp, als uitvloeisel van de inwerkingtreding van de Wet persoonsnummers aangewezen<sup>204</sup>.

## **9. Het Wetsvoorstel persoonsnummers in het perspectief van de onderwijsvrijheid**

### **9.1 Onderwijswetgeving in het spanningsveld van (botsende) nationale en Europese grondrechten**

Uit grondrechtelijk perspectief is de nationale oriëntatie van de nieuwe Wet persoonsnummers overheersend. In de traditie van ons duale onderwijsbestel is deze informatieregeling geënt op de in artikel 23 Grw. gecodificeerde institutionele arrangementen in samenhang met beginselen van goed (financieel) bestuur<sup>205</sup>. De (verbeterde) bewerktuiging van de rijksoverheid met het oog op de grondwettelijke taken (financiering, toezicht en sturing) staat daarbij voorop. Voorzover privacyaspecten spelen, is vooral gelet op de Wet bescherming persoonsgegevens (eerder Wpr). Deze aspecten zijn - afgezien van de politieke dimensie - toch vooral gezien als uitvoeringsprobleem. Of dat voldoende was, of uit de grondrechtelijke gegevensbescherming geen zelfstandige vereisten zijn af te leiden, is een vraag die - afgaande op de wetsgeschiedenis - als zodanig niet aan de orde is geweest.

Kern van de zaak is de wijze waarop de onderwijswetgever inspeelt op een samenstel van - ten dele conflicterende - grondrechtsaanspraken en -bepkeringen, zowel op nationaal als op Europees/internationaal niveau. Door de verwerking van (gevoelige) persoonsinformatie is de grondrechtelijk beschermde rechtspositie van onderwijsdeelnemers en hun ouders op het punt van gegevensbescherming immers een zelfstandige faktor geworden, naast het recht op/de vrijheid van onderwijs. In het nieuwe informatieregime resulteert dit complex van grondrechtelijke garanties en vrijheden in een driehoeksverhouding met wederkerige rechten en verplichtingen van het rijk, de scholen en instellingen en onderwijsdeelnemers en hun ouders.

Daarbij geldt dat scholen en instellingen onder omstandigheden ook zelf een (grondrechtelijk) recht op gegevensbescherming kunnen inroepen, de werking daarvan is echter zwak<sup>206</sup>. De gegevensbescherming in het EDV 1981, de EG-richtlijn en de Wbp beperkt zich tot natuurlijke personen<sup>207</sup>. De informatie-autonomie van scholen en instellingen is derhalve primair en in onderlinge combinatie genormeerd door de vrijheid

---

<sup>204</sup>Zie ook het overgangsregime in artikel 79 Wbp.

<sup>205</sup>Vergelijk de VBTB-dimensie van het begrotingsproces (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) en de controle van de Algemene Rekenkamer op (o.m.) het beleid van de ministeries inzake misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke fondsen.

<sup>206</sup>Zie met betrekking tot de werkingssfeer van artikel 10 Grw.: G. Overkleeft-Verburg, Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in de Jeukensbundel, Nijmegen 1982, p. 243. In ons rechtsbestel is de gegevensbescherming van rechtspersonen als regel gegarandeerd via geheimhoudingsregimes.

<sup>207</sup>De rechtsontwikkeling beweegt zich in de richting van explicitering van gegevensbescherming van rechtspersonen. Enkele recente EG-sectorrichtlijnen kennen specifieke voorzieningen voor rechtspersonen, met name opt-out bepalingen inzake gegevensverwerking. Zie G. Overkleeft-Verburg, Eenheid en verscheidenheid van recht in de informatiemaatschappij. De Europese dimensie van privacy en gegevensbescherming in: M.A. Loth en A.M.P. Gaakeer (red.), Eenheid en verscheidenheid van recht en rechtswetenschap (binnenkort te verschijnen).

van onderwijs (jo. het rechtspersonenrecht)<sup>208</sup>.

## 9.2 Doorwerking van privacygrondrechten

De beperking van de privacy van onderwijsdeelnemers en hun ouders vindt zijn rechtmatigheidsgrondslag in de effectuering van het recht op onderwijs en de vrijheid van onderwijs jo. de vrijheid van schoolkeuze. Kenmerkend voor de regelgeving in het onderwijsveld is, dat de privacyrechten van betrokkenen grotendeels zijn vervlochten in de (verticale) bekostigings- en subsidierelatie van het rijk met de scholen en instellingen<sup>209</sup>. De inbreuk kent geen zelfstandige wettelijke grondslag, maar is een afgeleide van informatieverplichtingen van derden, i.c. de scholen en instellingen ten opzichte van het rijk en het gemeentebestuur, onder de nieuwe wet uitgebreid met de IB-Groep. Om die reden is de hiervoor genoemde driehoeksrelatie in de onderwijswetgeving slechts beperkt zichtbaar.

Het is niet voldoende om bij regelgeving als hier in het Wetsvoorstel persoonsnummers aan de orde, af te gaan op de Wbp als privacywet in de zin van artikel 10, tweede en derde lid Grw., ook niet nu deze uitvoering geeft aan de regelingsverplichtingen in de communautaire privacyrichtlijn. Vanwege hun beginselkarakter blijft het grondrechtelijk beslissingskader van zelfstandige betekenis. Een codificatie van gegevensbescherming als de Wbp is daarom per definitie partieel. Dat geldt nog eens extra voor de grondrechten in het EVRM, als bron van dynamische en harmoniserende rechtsontwikkeling door het EHRM. Om die reden dient een grondrechtsinbreuk van structurele betekenis gebaseerd te zijn op een zelfstandige belangenafweging van de wetgever. Het voorgaande impliceert, dat de traditionele gerichtheid in het onderwijsrecht op artikel 23 Grw. moet worden verruimd met een bredere oriëntatie op de normatieve rechtsstatelijke functie van andere grondrechten<sup>210</sup>. Dat geldt in het bijzonder voor artikel 8 EVRM, dat een zelfstandig beoordelingskader schept, immers enerzijds inhaakt op het materiegrondrecht - het recht op onderwijs in artikel 2 EP EVRM - echter tegelijkertijd in complementaire normstelling voorziet op het punt van de rechtmatigheid van gegevensverwerking.

## 9.3 Regelingssystematiek en eisen van wetgevingskwaliteit

Uit de jurisprudentie van het EHRM inzake artikel 8 EVRM blijkt, dat het in de beperkingsgrondslag van het tweede lid begrepen legaliteitsbeginsel, niet alleen ziet op de grondslag van de inbreuk, maar tevens wetgevingskwaliteitseisen stelt op het punt van voorzienbaarheid en kenbaarheid van beperkingen door de burger<sup>211</sup>. Deze criteria raken mede de vorm en inrichting van de wetgeving. Met betrekking tot de hier in het geding zijnde informatieregelingen geldt inmiddels een zekere internationale standaard in terminologie en systematiek van regelgeving, aansluitend bij de verschillende onderdelen

---

<sup>208</sup>Vergelijk de informatie- en verantwoordingsrelatie tussen subsidiegever en gesubsidieerde in de subsidietitel van de Awb (titel 4.2).

<sup>209</sup>Dit probleem doet zich ook in andere subsidierelaties voor. De kernvraag is die naar de invulling van de verantwoordingsinformatie en de vraag wie wat controleert. Zie de regeling van de verplichtingen van de subsidie-ontvanger in de artikelen 4:37 en 4:69, de verantwoordingsplicht in artikel 4:45 en controleverplichtingen in de artikelen 4:78 en 4:79 Awb.

<sup>210</sup>Zie de jurisprudentie van het EHRM, waarin de historische interpretatie op basis van de Travaux préparatoires wordt aangevuld met systematische interpretatie in het licht van het verdrag als geheel. Vergelijk het oordeel inzake Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denemarken van 7 december 1976, Series A no. 23, r.o. 52 en inzake Campbell and Cosans v. het Verenigd Koninkrijk van 22 maart 1983, Series A no. 60, r.o. 36.

<sup>211</sup>Zie (o.m.) Overkleeft-Verburg 2000, p. 161 e.v.

van gegevensverwerking. Dit model is zowel herkenbaar in het Europees Data Verdrag 1981, de EG-Richtlijn bescherming persoonsgegevens als in de daarop gebaseerde Wbp.

Als primair bekostigingswetgeving staan de sectorale onderwijswetten in het teken van de relatie van de rijksoverheid en het onderwijsveld. Het wetsvoorstel persoonsnummers conformeert zich aan deze systematiek, door de nieuwe informatiebepalingen te incorporeren in de toelatings- en inschrijvingsregeling en overigens aan te haken bij reeds opgenomen informatieverplichtingen jegens de minister. De zo belangrijke regeling van het basisregister is opgenomen in de WVI, een daartoe niet geëigende instellingswet, terwijl overigens van de (complementaire) gelding van de Wbp wordt uitgegaan. Het samenstel van informatiebepalingen is door terminologie, systematiek en situering, zodanig complex dat de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid op onderdelen twijfel oproept. Compensatie is er niet. Een regelingsverplichting op uitvoeringsniveau in de vorm van een privacyreglement, is onder de Wbp niet gecontinueerd. Weliswaar voorzag de minister van OCenW nog een belangrijke rol voor het privacyreglement<sup>212</sup>, de richtlijn biedt voor deze vorm van verplichte zelfregulering niet de ruimte<sup>213</sup>.

Hiervoor zagen we dat de vrijstellingsregimes in het Vrijstellingsbesluit Wbp, ter afbakening van de meldingsplicht in de artikelen 27 t/m 29 Wbp, geen geëigend normatief kader bieden op het punt van leerlingen- en studentenadministraties. Weliswaar kent de Wbp in artikel 25 de mogelijkheid van goedkeuring van collectieve zelfregulering in de vorm van een sectorale gedragscode, het is echter de vraag of en in hoeverre dit instrument een uitweg uit deze impasse biedt. Gezien de ervaringen onder de Wpr en het karakter van de organisaties in het onderwijsveld ben ik daar niet erg optimistisch over<sup>214</sup>.

Op basis van het voorgaande kom ik wat de Wet persoonsnummers betreft tot de volgende kritiekpunten. In de optiek van artikel 8 EVRM biedt deze regeling onvoldoende waarborgen voor een goede uitvoering en handhaving. Het gaat hier om wat het Hof noemt: "the underlying principle that domestic law should provide protection against arbitrariness and abuse"<sup>215</sup> in combinatie met de uit het begrip "respect" voortvloeiende positieve verplichtingen met het oog op waarborging van een juiste uitvoering, onder verdiscontering van alle in het geding zijnde belangen<sup>216</sup>. Tevens is vast te stellen dat in de huidige configuratie onderwijsdeelnemers en hun ouders onvoldoende bewerktuigd zijn om hun aanspraken uit dit grondrecht te kunnen

---

<sup>212</sup>Zie de Nota naar aanleiding van het verslag, TK 1997-1998, 25828, nr. 6, p. 19.

<sup>213</sup>Zelf ben ik van mening, dat de Wbp weliswaar geen grondslag voor de vaststelling van een privacyreglement biedt, voor bestuursorganen een dergelijke verplichting in de vorm van beleidsregels niettemin geldt ingevolge de artikelen 3:4 jo. 4:81 e.v en 10:3 Awb. Voor het bijzonder onderwijs biedt deze insteek geen oplossing. Wel kan een privacyreglement worden vastgesteld als vorm van zelfregulering, eventueel als uitvloeisel van een gedragscode (artikel 25 Wbp).

<sup>214</sup>Zie Overkleeft-Verburg 1995, in het bijzonder p. 233 e.v.

<sup>215</sup>De basisnotie "protection against arbitrariness" is een vaste lijn in de jurisprudentie van het EHRM. Zie ook r.o. 62 van de belangrijke uitspraak inzake P.G. en J.H. v. het Verenigd Koninkrijk van 25 september 2001 (zaaksnummer 44787/98) waarin het EHRM de jurisprudentie inzake het begrip "private life" in artikel 8, eerste lid, EVRM heeft samengevat en gesystematiseerd. Zie ook de hierna te bespreken incorporatie van het EDV 1981 in het EVRM.

<sup>216</sup>Zie \*\*\*\*\*noot preadvies. De verplichtingen op grond van het EVRM gelden niet alleen voor de wetgever, maar werken door tot op uitvoeringsniveau. Zowel regelgeving als uitvoeringsbesluiten dienen derhalve aan de in dit grondrecht geïncorporeerde maatstaven te voldoen. Overigens hanteert het EHRM het instrument van de positieve verplichtingen tevens om de lidstaten tot horizontale werking van dit beschermingsniveau te verplichten.

effektueren.

Bij de vraag "hoe dan wel?" is te onderscheiden tussen een oplossing voor de korte en de wat langere termijn. Doel is de regelgeving inzake gegevensverwerking in de onderwijssector in voldoende mate toe te snijden op grondrechtelijk gewaarborgde criteria van kenbaarheid en voorzienbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Uitgaande van de systematiek van de onderwijswetgeving betekent dit, dat er aanleiding is te streven naar een aparte wet op de informatievoorziening. Kernpunten in een dergelijke sectorale wet zijn: het basisregister onderwijs, de leerlingen- en studentenadministratie, de gegevensverwerking door minister en Inspectie, de gegevensverwerking door het gemeentebestuur en de uitvoeringstaken van het CBS, alsook de nader uitgewerkte rechtspositie van betrokkenen en derden.

Een dergelijke wet biedt tevens een kader om verwante onderwerpen te regelen, zoals het (secundaire) gebruik van herkomstgegevens (etniciteit) en andere gevoelige gegevens in het onderwijsproces, gegevensuitwisseling in het kader van samenwerking met hulpverleners (zorgfunctie) en met de politie (opsporing, sanctionering en veiligheidsbeleid van de school). Ook zijn knelpunten aanwijsbaar in de gegevensverwerking betreffende onderwijsachterstanden en voortijdige schoolverlaters. In de praktijk bestaat veel rechtsonzekerheid over de normering van deze taken. Nieuwe privacykwesties betreffen de bevoegdheid tot veiligheidsfouillering<sup>217</sup>, camarabewaking, het toezicht op kluisjes en controle op het gebruik van e-mailfaciliteiten en Internet. Het spreekt voor zich, dat lang niet alle onderwerpen vanwege hun privacy-dimensie een uitputtende wettelijke regeling behoeven. Uitvoeringsregelingen, waaronder beleidsregels, convenanten en gedragscodes zijn vaak flexibeler en daardoor effectiever. Tegelijkertijd is het een ervaringsgegeven, dat een wettelijk ankerpunt een voorwaarde is voor effectief gebruik en werking van deze regelingsmethoden.

Een alternatief is de opneming van een dergelijke informatieregeling in een nog te ontwikkelen Wet algemene bepalingen onderwijs. Zoontjens en Mentink hebben reeds eerder voor een dergelijke algemene wet gepleit, in combinatie met een hercodificatie van de bestaande onderwijswetten. Gezien het ingrijpende karakter van een dergelijke wetgevingsexercitie is enige aarzeling begrijpelijk. Niets verzet zich er echter tegen om een incrementeel wetgevingstrajekt te volgen, uitgaande van opneming van regelingen als die betreffende het toezicht, medezeggenschap, leerplicht, gegevensverwerking en klachtrecht, geleidelijk aan te vullen met andere geharmoniseerde onderdelen uit de sectorale onderwijswetten.

Uitgaande van de korte termijn is ten behoeve van de normering van de leerlingen- en studentenadministratie gebruikmaking van de regelingsbevoegdheid in artikel 26 Wbp een optie, zij het dat deze beperkt is tot een sectorale uitwerking van de artikelen 6 t/m 11 en 13 van deze wet. Omdat gevoelige gegevens er buiten vallen, biedt deze delegatiebepaling voor een aantal van de hiervoor genoemde onderwerpen derhalve geen regelingsbevoegdheid.

Binnen het bestaande recht kunnen beleidsregels, bij voorkeur in de vorm van een privacyreglement, een nuttige aanvulling vormen. Hoewel de Wbp niet meer in een dergelijke verplichting voorziet, kan een dergelijke verplichting voor bestuursorganen onder omstandigheden worden afgeleid uit de artikelen 3:4 Awb<sup>218</sup> en 8 EVRM.

---

<sup>217</sup>Brief van de staatssecretaris van OCenW van 5 november 1999 over maatregelen in verband met Geweld op scholen, TK 1999-2000, 26800 VIII, nr. 43.

<sup>218</sup>Zie hiervoor. Omdat bepaalde beslissingen van bestuursorganen onder de Wbp de status van besluit

Organen in het bijzonder onderwijs kunnen - individueel of collectief - een privacyreglement vaststellen op basis van hun bevoegdheid tot zelfregulering. Vanzelfsprekend is ook nog het een en ander te doen met voorlichting, zowel aan scholen en instellingen als aan betrokkenen.

## 9.4 Funkties van informatievoorziening in een grondrechtelijk kader

### 9.4.1 Algemeen

Informatie betekent macht en invloed, heeft immers tevens een instrumentele functie<sup>219</sup>. Het tot gelding kunnen brengen van recht is afhankelijk van een voldoende bewerktuiging. Naast personele en financiële middelen heeft de informatievoorziening door de ICT-ontwikkeling hierin een steeds prominenter plaats gekregen. Uiteindelijk gaat het echter om de combinatie. Een wijziging in informatiestrukturen werkt feitelijk door in de effectieve werking van de juridische bevoegdheids- en zeggenschapsstructuur. Dat is dan ook de reden om gegevensverwerking als zodanig te normeren, zodat informatiebetrekkingen in toenemende mate rechtsbetrekkingen zijn geworden. In het onderwijsbestel is dat niet anders.

### 9.4.2 Institutionele arrangementen, de vrijheid van onderwijs

De met de Wet persoonsnummers door de wetgever gelegitimeerde beslissing omtrent de gegevensverwerking in de onderwijssector is van invloed op de feitelijke werking van de institutionele arrangementen op grond van artikel 23 Grw.<sup>220</sup> Dat is ook zo bedoeld. Deze regeling maakt het mogelijk, dat betere bekostigingsinformatie beschikbaar komt in de vorm van tellingen op basis van een geschoonde leerlingen- en studentenadministratie<sup>221</sup>. Daarnaast komt meer verfijnde beleidsinformatie beschikbaar, mede door gebruikmaking van koppelingsmogelijkheden van de onderwijsgegevens aan andere gegevensbestanden door het CBS. Tegelijkertijd gaat het om de bewerktuiging van de onderwijsinspectie en scholen en instellingen, toegespitst op de implementatie van een nieuw sturingsconcept in de vorm van autonomievergroting en deregulering, gekoppeld aan een dynamisch onderwijskwaliteitsbeleid.

In deze sterk bestuurlijk getoonzette aanpak blijft de rol van de onderwijsdeelnemers in de beschouwingen min of meer beperkt tot die van voorwerp van zorg en object van onderzoek. Het is echter de vraag of dit beeld klopt. Zou de toeneming van

---

onder de Awb hebben, zal een privacyreglement als regeling tevens een mandaatsbeschikking omvatten (artikel 10:3 Awb).

<sup>219</sup>Vergelijk ook het toenemende instrumentele gebruik van openbaarheid als externe prikkel, het "naming and shaming". Werd dat lang als "not done" beschouwd en in de overheidsorganisatie bovendien als in strijd met de geheimhoudingsplicht, inmiddels is sprake van een ontwikkeling van deze externe prikkel tot standaardtoepassing.

<sup>220</sup>Zie D. Mentink en B.P. Vermeulen, Commentaar op artikel 23 Grondwet in: A.K. Koekoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, Deventer 2000, p. 245 e.v., in het bijzonder p. 246 betreffende de verantwoordelijkheidsverdeling voor het onderwijs en p. 247 over het risico van leeglopen van het grondrecht omdat de wetgever door het institutionele karakter ervan vrij spel heeft. Vergelijk voorts F.C.L.M. Crijns, De herziening van artikel 208 van de Grondwet. Het loon van de angst? in de Jeukensbundel, Nijmegen 1982, p. 439 e.v. Zie voorts nog: P.W.C. Akkermans, Schaalvergroting, decentralisatie en richting: een verenigbare verzameling? in: T.J. van der Ploeg e.a. (red.), De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht, Utrecht 2000, p. 159 e.v.

<sup>221</sup>Vergelijk de onder de vorige en deze minister ingeboekte besparing van f. 30 miljoen.

gegevensverwerking niet ook de positie van leerlingen, studenten en hun ouders kunnen versterken? Anders dan in artikel 23 Grw., waarin het recht op onderwijs als zorgplicht van de overheid is geformuleerd, in combinatie met een waarborg van de vrijheid van onderwijs, kent artikel 2 EP EVRM het direkt geformuleerde recht op onderwijs<sup>222</sup>, toekomend aan het kind en aangevuld met het recht van de ouders<sup>223</sup> op eerbiediging door de staat om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen<sup>224</sup>.

### 9.4.3 Het recht op onderwijs en de vrijheid van schoolkeuze

Door de verhoging van stichtings- en opheffingsnormen en bestuurlijke schaalvergroting is de vrijheid van onderwijs in artikel 23 Grw. de facto primair een institutionele vrijheid geworden en is de - oorspronkelijk in de vrijheid van oprichting, richting en inrichting begrepen - bevoegdheid tot zelforganisatie van ouders min of meer getransformeerd in een hiervan afgeleide vrijheid van schoolkeuze<sup>225</sup> en medezeggenschap<sup>226</sup>. Deze vrijheid van schoolkeuze van in het bijzonder de ouders, die uitgaande van het EVRM in het teken staat van "safeguarding the possibility of pluralism in education which possibility is essential for the preservation of the "democratic society" as conceived by the Convention"<sup>227</sup>, vergt facilitering van overheidswege in de vorm van beschikbaarheid van deugdelijke informatie om een dergelijke keuze verantwoord te kunnen maken.

Art. 28, eerste lid, sub d, van het Verdrag inzake de rechten van het kind verplicht de lidstaten expliciet tot informatie ten behoeve van de onderwijskeuze. Deze informatieverplichting van overheidswege is voorts geïncorporeerd in de hiervoor weergegeven eerbiedigingseis in artikel 2 EP EVRM met betrekking tot de rechten van de ouders. De beschikbaarheid van informatie kleurt een dergelijke verplichting. Reeds eerder kwam aan de orde, dat het nieuwe artikel 9e, vijfde lid, WVI in afwijking van het statistiekgeheim bepaalt, dat het CBS de ingevolge het vierde lid van dit artikel van de IB-Groep ontvangen gegevens mag publiceren in de vorm van overzichten die betrekking hebben op afzonderlijke scholen, instellingen of opleidingen. Daarnaast zal op enige termijn openbaarheid worden verzekerd via de regeling van de publicatie van inspectierapporten in artikel 16 van de toekomstige Wet op het onderwijstoezicht in aanvulling op de openbaarmaking ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur. Sinds

---

<sup>222</sup>Zie ook: A.K. Koekkoek, Vrijheid van onderwijs en recht op onderwijs in: T.J. van der Ploeg e.a (red.), De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht, Utrecht 2000, p. 193 e.v. en in dezelfde bundel: B.P. Vermeulen, Vraagstukken rondom de vrijheid van onderwijs, p. 281 e.v.

<sup>223</sup>Zie F.M.C. Vlemminx, Wie is naar internationaal recht drager van de onderwijsvrijheid? in NTOR 4 van december 1997, p. 207 e.v. en G.L. Leenknecht, Een grondrecht in vele gedaanten; Over de wijze waarop in enkele Europese landen invulling wordt gegeven aan de vrijheid van onderwijs in: T.J. van der Ploeg e.a. (red.) De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht, Utrecht 2000, p. 205 e.v.

<sup>224</sup>Zie met betrekking tot de differentiatie in rechten van ouders en kinderen de uitspraak van het EHRM in de zaak Campbell and Cosans v. het Verenigd Koninkrijk van 22 maart 1983, Series A no. 60: "there is also a substantial difference between the legal basis of the two claims, for one concerns a right of a parent and the other a right of a child" (r.o. 40).

<sup>225</sup>Zie ook de artikelen 18, vierde lid, IVBP, 13 IVESCR en de artikelen 28 en 29, tweede lid, in het Verdrag inzake de rechten van het kind. De vrijheid van schoolkeuze kent geen horizontale werking. Zie HR 22 januari 1988, AB 1988, 96 m.nt. P.W.C. Akkermans (Maimonidus).

<sup>226</sup>Zie Mentink en Vermeulen a.w. p. 251 e.v. Zie voorts de tendens in het bijzonder onderwijs tot omzetting van de (resterende) verenigingsstructuur in de stichtingsvorm. Zie ook: C.H.C. Overes, De vrijheid van onderwijs, medezeggenschap (de rol van het bestuur, ouders en leerlingen) en het rechtspersonenrecht in: T.J. van der Ploeg e.a. (red.) De vrijheid van onderwijs, de ontwikkeling van een bijzonder grondrecht, Utrecht 2000, p. 169 e.v.

<sup>227</sup>Kjeldsen, Busk Madsen en Pedersen t.a.p, r.o. 50.

enkele jaren komt dit type informatie in de vorm van door de Inspectie opgestelde kwaliteitskaarten reeds in het kader van de Wob beschikbaar<sup>228</sup>. Afgezien van deze openbaarheidsgrondslag in het rechtsstatelijke beginsel van een democratische bestuursvoering meen ik derhalve, dat de informatieplicht van de overheid tevens een grondrechtelijke component kent, toegesneden op de vrijheid van schoolkeuze. Dit wil echter niet zeggen, dat - zoals wel bepleit - de vrijheid van schoolkeuze in het verlengde hiervan horizontale werking zou moeten krijgen in de vorm van verplichte acceptatie van leerlingen door het bijzonder onderwijs. Het recht van de ouders op onderwijs overeenkomstig de eigen godsdienstige en filosofische overtuiging verzet zich tegen een gelijkshakeling op dit punt van openbaar en bijzonder onderwijs. De identiteit van de school wordt immers mede gedragen door de samenstelling van de leerlingenpopulatie<sup>229</sup>.

#### 9.4.4 De communautaire dimensie

Eerder is de Europeesrechtelijke dimensie van het onderwijsrecht al aan de orde geweest. In dit verband is nog het recht op onderwijs te noemen, zoals geformuleerd in artikel 14 van het Handvest van de Grondrechten<sup>230</sup>. Hoewel deze bepaling geen - directe - rechtswerking heeft, is het hierin aan kinderen gegarandeerde recht op onderwijs, zowel door inhoud als wijze van totstandkoming, niettemin van normatieve betekenis in samenhang met artikel 6 EU-Verdrag jo. de artikelen 149 en 150 EG-Verdrag. Artikel 14 komt min of meer overeen met artikel 2 EP EVRM. De koppeling van dit grondrecht aan de machinerie van het gemeenschapsrecht en de in dit kader geformuleerde sociale en economische doelstellingen<sup>231</sup>, zullen naar te verwachten tot effect hebben, dat het grondrecht op onderwijs nader wordt ingevuld in de richting van - vooralsnog zachte - communautaire resultaatsverplichtingen. Het is haast onontkoombaar, dat de gehanteerde open coördinatiemethode op basis van beschikbaarheid van adequate informatie en kwaliteitsvergelijking op uitkomsten op enige termijn uitmondt in een (tamelijk) dwingende vorm van communautaire coördinatie en sturing<sup>232</sup>. Wat dit voor de toekomst van ons duaal onderwijsbestel betekent is niet duidelijk. Vooralsnog ga ik er van uit, dat de organisatie van het stelsel ook in de toekomst zaak van de lidstaten blijft. Onderwijsinhoudelijk zou de communautaire invloed echter nog wel eens groter kunnen worden dan thans denkbaar is.

---

<sup>228</sup>Zie onder meer de brief van de staatssecretaris van OCenW van 17 december 1998, TK 1998-1999, 26200 VIII, nr. 55.

<sup>229</sup>Het alternatief is de groei van het particuliere, niet door de overheid bekostigde onderwijs. Zie ook de artikelen 13, vierde lid, IVESCR en 29, tweede lid van het Verdrag inzake de rechten van het kind, waarin de bemoeienis van de staat terzake van de vrijheid van onderwijs van individuele personen en rechtspersonen is beperkt tot het stellen van minimumnormen. De huidige financiële gelijkstelling in artikel 23 Grw. is tevens hefboom met betrekking tot eisen van gelijke onderwijskwaliteit (wie betaalt bepaalt).

<sup>230</sup>Zie PbEG van 18 december 2000, C364.

<sup>231</sup>Zie in het bijzonder de doelstellingen en programma's betreffende de ontwikkeling van de kenniseconomie (Verklaring van Lissabon) en het bestrijden van discriminatie, armoede en sociale uitsluiting.

<sup>232</sup>Zie de ontwikkeling van de Bama-structuur in het hoger onderwijs als resultaat van de zgn. Bologna-verklaring. Het is dus niet nodig om steeds met dwingend recht in de vorm van richtlijnen te werken. In bepaalde constellaties is "soft law" effectiever.



## 10. Normatieve aspecten van persoonsnummers

### 10.1 Algemeen

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel heeft sterk in het teken gestaan van de privacy-aspekten van de voorgestelde introductie van persoonsnummers van onderwijsdeelnemers<sup>233</sup>. Deze accentuering is mede uitgelokt door de benaming van het wetsvoorstel<sup>234</sup>. Twee thema's speelden daarbij een centrale rol. Allereerst de vraag naar de rechtmatigheid van invoering van een uniek identificerend persoonsnummer en de keuze voor een gemengd nummersysteem, bestaande uit het medegebruik van het sofi-nummer en een complementair onderwijsnummer voor bijzondere groepen leerlingen en studenten. De tweede kwestie was de inrichting van een basisadministratie in het onderwijsveld, het basisregister onderwijs bij de IB-Groep. De kritische ontvangst van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer was een direkt gevolg van de wederzijds versterkende negatieve adviezen van Registratiekamer en Raad van State. In hun optiek betekende de keuze voor het sofi-nummer de transformatie van dit persoonsnummer van een sectoraal in (vrijwel) een algemeen persoonsnummer. De suggestie dat aldus de weg zou worden vrijgemaakt voor een min of meer onbelemmerde koppeling van gegevensbestanden, zowel binnen de overheid als daarbuiten, was een dominante faktor in het wetgevingsdebat, mede omdat de Registratiekamer zich beriep op ervaringen in het buitenland.

De Registratiekamer heeft zich, in overeenstemming met haar beleid terzake<sup>235</sup>, (o.m.) sterk gemaakt voor voor de optie van een bijzonder sectornummer, niet alleen in haar wetgevingsadvies, maar ook door interventies tijdens de parlementaire behandeling.

De keuze van de minister voor de invoering een gemengd nummersysteem, bestaande uit een aanhaken bij het sofi-nummer als bestaand nummer en de invoering van een aanvullend sectoraal onderwijsnummer voor bijzondere groepen, was de oorzaak van veel onbehagen in de parlementaire behandeling. Niet alleen vanwege de keuze voor het sofi-nummer als persoonsnummer, maar vooral omdat het systeem van dubbele persoonsnummers (mede) differentieert op (verblijfs)status van onderwijsdeelnemers. Door de invoering van een basisadministratie, het centraal register onderwijs, in combinatie met de aan de IB-Groep toegedachte spilfunctie in het informatiebeheer (één loket-functie) komt politiek gevoelige informatie beschikbaar. Weliswaar is het recht op onderwijs van illegale leerlingen en studenten door de uitbreiding van sectorale toelatingsbepalingen in de Koppelingswet jo. artikel 10 Vreemdelingenwet expliciet geregeld, dit blijft echter een (rechts)politiek en maatschappelijk heikel thema. Vooral tegen de achtergrond van de actieve uitsluiting van (andere) voorzieningen van de verzorgingsstaat van personen zonder geldige verblijfsstatus (Koppelingswet) en de handhaving van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000. De spanning in het systeem is enerzijds dat hier illegaal verblijvende kinderen recht op onderwijs hebben, terwijl anderzijds het feit van schoolbezoek als inburgeringsfaktor onder omstandigheden in het kader van de Vreemdelingenwet relevant kan zijn<sup>236</sup>. Voor deze spagaat in het recht is

---

<sup>233</sup>Voor personeelsleden in de onderwijssector is het sofi-nummer reeds in 1989 ingevoerd.

<sup>234</sup>Wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs, TK 1997-1998, 25828, nrs. 1-3, heroverwogen en herzien in de Tweede nota van wijziging van 28 september 2000, nr. 8.

<sup>235</sup>Zie ook de Jaarverslagen van de Registratiekamer, in het bijzonder het Jaarverslag over 2000, pp. 48, 49 en 50.

<sup>236</sup>Zie de verschillende regularisatierondes en de parlementaire besluitvorming in de zaak Gümüs.

geen oplossing voorhanden, afgezien van specifieke wettelijke uitzonderingen<sup>237</sup> en pragmatisch handelen op uitvoeringsniveau in de traditie van plooiën en schikken. Niettemin kreeg het wetsvoorstel voldoende steun in de Tweede Kamer. Het werd op 10 april 2001 aangenomen, met tegenstem van de fracties van Groen Links en de SP<sup>238</sup>.

## 10.2 Het grondrechtelijk kader van het persoonsnummer

### 10.2.1 Algemeen

Op Europees niveau is de reikwijdte van artikel 8 EVRM, in het bijzonder de betekenis van het begrip "private life", met betrekking tot gegevensverwerking lang onzeker geweest. Dat kwam vooral omdat zich in Straatsburg geen zaken aandienden die zich leenden voor jurisprudentiële rechtsvorming<sup>239</sup>. Toepassing van het EVRM en het eveneens onder de Raad van Europa vallende Europees Data Verdrag 1981 bleven gescheiden sporen. Daar is eerst recent verandering in gekomen, doordat het EHRM de uitleg van het begrip private life in artikel 8, eerste lid, EVRM is gaan koppelen aan de betekenis van het begrip persoonsgegevens in het EDV 1981. Lange tijd waren twee uitspraken maatgevend: de zaak-Leander van 1987<sup>240</sup> en de zaak-Gaskin van 1989<sup>241</sup>. In de zaak-Leander oordeelde het Hof een geheim politieregister onrechtmatig, zowel door de inhoud, de wijze van gegevensverzameling als het ontbreken van rechtsbescherming. Ook Gaskin illustreert de beslissende betekenis van het (persoonlijke) karakter van de geregistreerde gegevens, i.c. een kinderbeschermingsdossier, voor het toepassingsbereik van artikel 8 EVRM<sup>242</sup>. Opmerkelijk aan deze uitspraak is, dat het Hof het inzagerecht van betrokkene slechts als positieve verplichting aanmerkt met (in die periode) een grote mate van beleidsvrijheid van de lidstaten<sup>243</sup>.

---

<sup>237</sup>Zie hiervoor de in de sectorale onderwijswetten opgenomen verstrekkingen met betrekking tot artikel 107, tweede en vijfde lid, Vreemdelingenwet, waardoor systematische gegevensverstrekking - onder meer uit het basisregister - ten behoeve van de handhaving van de Vreemdelingenwet is uitgesloten.

<sup>238</sup>Handelingen van 10 april 2001, TK 66. Zie ook de verwerping van het amendement-Rabbae (nr. 19), waarmee werd beoogd om in de wet vast te leggen dat aan het persoonsgebonden nummer zelf niet zichtbaar is of het om een soft-nummer of om een onderwijsnummer gaat. De motivering luidde als volgt: "Door dit amendement is gewaarborgd dat illegale leerlingen niet traceerbaar of herkenbaar zijn op basis van het nummer. Dit neemt een belangrijke drempel voor onderwijsdeelname van illegale leerlingen weg." Zie de brief van de minister van OCenW aan de EK van 31 augustus 2001 met de afspraken met het ministerie van Financiën over de vormgeving van het onderwijsnummer (TK 2000-1001, 25828, nr. 264c). Uitgangspunt van uitgifte is dat het onderwijsnummer op het oog niet is te onderscheiden van een soft-nummer; systeemtechnisch zijn beide nummers wel verschillend.

<sup>239</sup>Zie Overkleeft-Verburg 1995, p. 21 e.v. en p. 67 e.v.

<sup>240</sup>EHRM van 26 maart 1987, Leander v. Zweden, Series A no. 116.

<sup>241</sup>EHRM van 7 juli 1989, Gaskin v. het Verenigd Koninkrijk, Series A no. 160.

<sup>242</sup>Vergelijk het onderscheid tussen de zakelijke en persoonlijke kant van het leven in het op verzoek aan de regering opgestelde advies van G.J. Wiarda inzake de verenigbaarheid van de beoogde identificatieplicht met internationale en nationale bepalingen inzake grondrechten van 2 juni 1987. Zie de samenvatting in Stert. van 11 juni 1987, pp. 1 en 8.

<sup>243</sup>In de zaak-Gaskin gaat het Hof, in navolging van het betoog van het UK, uit van een strikte interpretatie, toegespitst op de essentie van de door artikel 8 beschermde individuele vrijheidssfeer: "the guarantee against arbitrary interference". Het onthouden van inzage- en correctierecht werd daar, als weigering te handelen, niet toe gerekend. In de jurisprudentie betreffende de registratie van geslachtsaanduiding in het geboorteregister en daarvan afgeleide officiële documenten van transseksuelen ligt de rechtsvraag wat anders, want betreft de aanpassing van historisch juiste feiten.

## 10.2.2 Jurisprudentie over het begrip "private life" en het EDV 1981

De koppeling van de betekenis van het begrip "private life" aan het EDV 1981, met name aan het begrip persoonsgegevens, legde het Hof voor het eerst in 2000 in de zaak-Amann<sup>244</sup>. Het Hof merkt op dat het begrip "private life" niet restrictief, maar ruim geïnterpreteerd moet worden: "That broad interpretation tallies with that of the Council of Europe's Convention of 28 January 1981 for the protection of individuals with regard to automatic processing of personal data (...), such personal data being defined as "any information relating to an identified or identifiable individual" (Article 2)" (ro. 65). Hierdoor is niet meer relevant of de vastgelegde gegevens gevoelig van aard zijn, ook niet of en hoe de informatie gebruikt wordt: "It is sufficient for it to find that data relating to the private life of an individual was stored by a public authority to conclude that, in the instant case, the creation and storing of the impugned card amounted to an interference, within the meaning of Article 8, with the applicant's right to respect for his private life" (ro. 70). Deze uitspraak kreeg een vervolg in de zaak-Rotaru uit 2000<sup>245</sup>. Hierin wordt de relatie met de aard van de persoonsgegevens verder losgelaten: "Moreover, public information can fall within the scope of private life where it is systematically collected and stored in files held by the authorities. That is all the truer where such information concerns a person's distant past" (ro. 43). Tegelijkertijd gaat het Hof in zijn bescherming verder dan het Dataverdrag door voorbij te gaan aan de aard van de gegevensverwerking: geautomatiseerd of handmatig. In de zaak-Amann ging het om de opname van een persoonskaart in een kaartsysteem<sup>246</sup> en in de zaak-Friedl om het fotograferen van betogers door de politie<sup>247</sup>.

Uit een oogpunt van gegevensbescherming is het belang van deze "incorporatie" van het EDV 1981 in de jurisprudentie inzake artikel 8 EVRM zeer groot. Het Hof kan zich nu actief in rechtsvormende zin bezighouden met de ontwikkeling en harmonisatie van dit rechtsgebied, in samenloop met de rechtsmacht van het Hof van Justitie inzake de mede op het EDV 1981 gebaseerde EG-Richtlijn bescherming persoonsgegevens. Materieel wordt het toepassingsbereik van het Europees Dataverdrag uitgebreid<sup>248</sup> en is de naleving ervan minder vrijblijvend geworden door de mogelijkheid van sanctiëring door het EHRM. Dat geldt ook voor de in het verdrag opgenomen verplichtingen tot horizontale werking<sup>249</sup>.

Deze ontwikkeling in de jurisprudentie heeft tevens tot gevolg, dat kwesties betreffende gegevensverwerking en/of persoonsnummers thans via de ingang van de

---

<sup>244</sup>EHRM van 16 februari 2000, Amann v. Zwitserland, zaaksnummer 27798/95.

<sup>245</sup>EHRM van 4 mei 2000, Rotaru v. Roemenië, zaaksnummer 28341/95. Zie de bevestiging van de incorporatie van het EDV 1981 in artikel 8 EVRM in ro. 43: "The Court has already emphasised the correspondence of this broad interpretation with that of the Council of Europe's Convention of 28 January 1981...".

<sup>246</sup>De werkingssfeer van het EDV 1981 is beperkt tot geautomatiseerde persoonsregistraties. Zie het begrip "automated data file" in artikel 2, sub b. Artikel 11 houdt de uitbreiding van de werkingssfeer van dit verdrag tot handmatige gegevensverwerking echter uitdrukkelijk open.

<sup>247</sup>EHRM van 31 januari 1995, Friedl v. Oostenrijk, Series A no. 350-B. Zie met name het rapport van de ECRM.

<sup>248</sup>Het aantal tot het EDV 1981 toegetreden lidstaten van de Raad van Europa is beperkt tot 18. Alle EG-lidstaten participeren echter. Zie de uitvoering van het verdrag, mede in de vorm van rechtsontwikkeling via de opstelling van sectorale aanbevelingen. Het EDV 1981 is geen regeling in de kast, maar een verdrag in uitvoering met bijbehorende organisatorische en besluitvormende voorzieningen. Zie de artikelen 13 t/m 17 en 18 t/m 20.

<sup>249</sup>Zie HR 9 januari 1987, AB 1987, 231, m.nt. FvdB en NJ 1987, 928, m.nt. EAA (Bespiede bijstandsmoeder), waarin de Hoge Raad horizontale werking aan artikel 8 EVRM toekende.

persoonsregistratie (data file) onder artikel 8 EVRM zijn te brengen<sup>250</sup>. Persoonsnummers worden ingevolge het EDV 1981 immers ook als persoonsgegevens in de zin van dit verdrag aangemerkt<sup>251</sup>.

### 10.2.3 Grondrechtelijk naamrecht en het persoonsnummer

Wat de persoonsnummers betreft is er echter nog een tweede grondrechtelijke ingang aanwijsbaar: het naamrecht. Anders dan in het IVBP en het Verdrag inzake de rechten van het kind, is het naamrecht als onderdeel van het publiekrechtelijk persoonlijkheidsrecht in artikel 8 EVRM niet expliciet gewaarborgd<sup>252</sup>. De artikelen 24, tweede lid, IVBP en artikel 7 van het Verdrag inzake de rechten van het kind voorzien in een inschrijvingsplicht van overheidswege en het recht van een kind op een naam, aangevuld met de complementaire verplichting tot eerbiediging van het recht van het kind op zijn of haar identiteit, met inbegrip van nationaliteit, naam en familiebetrekkingen, in artikel 8 van laatstgenoemd verdrag. In zijn jurisprudentie heeft het Hof het naamrecht in de zaak *Burghartz* echter onder de bescherming van artikel 8 EVRM gebracht: "As a means of personal identification and of linking to a family a person's name none the less concerns his or her private and family life" (ro. 24)<sup>253</sup>. In latere jurisprudentie is dit beginsel bevestigd en nader uitgewerkt<sup>254</sup>.

Belangrijk voor ons onderwerp is de relatie die het Hof in de zaak-*Stjerna* legt tussen het naamrecht en het gebruik van persoonsnummers. Deze casus betrof de rechtmatigheid van een weigering tot naamswijziging, mede in het perspectief van het gebruik van persoonsnummers in de bevolkingsadministratie. Opmerkelijk is, dat het Hof het gebruik van persoonsnummers voor identificatiedoeleinden in overheidsadministraties in het geheel niet problematiseert, maar als administratief gebruikelijk accepteert. Ondanks dit administratieve alternatief houdt het Hof echter vast aan de betekenis van het naamrecht en de daarmee verband houdende regelings- en beleidsbevoegdheid van de lidstaat: "Despite the increased use of personal identity numbers in Finland and in other contracting States, names retain a crucial role in the identification of people. Whilst therefore recognising that there may exist genuine reasons prompting an individual to

---

<sup>250</sup>Wat de gegevensverwerking betreft werd dit verband in ons land werd dit verband al veel langer aangenomen, met inbegrip van de wijze van gegevensverzameling. Zie ook het arrest *Bespiede bijstandsmoeder*.

<sup>251</sup>Wel is nog een zeker voorbehoud te maken op het punt van de interpretatie van het begrip persoonsgegevens. Het begrip "personal data" is in artikel 2, sub a, EDV 1981 omschreven als: "means any information relating to an identified or identifiable individual". Het is de vraag of het element "any information" moet worden uitgelegd in de context van het doel van dit verdrag, zoals vastgelegd in de preambule ("Recognising that it is necessary to reconcile the fundamental values of the respect for privacy and the free flow of information between peoples"), dan wel dat elk willekeurig gegeven met een naamkaartje (objectgegevens) hierdoor beschermd wordt. Het begrip persoonsgegevens is derhalve minder duidelijk dan op het eerste oog lijkt. Er zit ruimte in de interpretatie.

<sup>252</sup>Van het recht op naam is het recht op "eer en goede naam" uitdrukkelijk te onderscheiden. Laatstgenoemde component van het privacyrecht is afzonderlijk gewaarborgd in de artikelen 12 UVRM en 17 IVBP en voorts als beperkingsgrondslag in artikel 10, tweede lid, EVRM. De essentie van dit recht is de bescherming tegen openbaarmaking van onjuiste en negatief gekleurde persoonsinformatie.

<sup>253</sup>EHRM van 22 februari 1994, *Burghartz v. Zwitserland*, Series A no. 280-B.

<sup>254</sup>Zie in het bijzonder: ECRM van 21 april 1998, de vroegere *Koning van Griekenland* en 8 leden van zijn familie tegen Griekenland, zaaksnummer 25701/94, waarin de Commissie opmerkt er geen bezwaar in te zien dat bezwaarden worden verplicht een achternaam aan te nemen, en EHRM van 30 april 1998, *De la Cierva Sosorio de Moscoso e.a. v. Spanje*, zaaksnummer 41127/98, waarin het Hof adellijke titels van bescherming onder artikel 8 EVRM uitsloot: "The fact that a nobiliary title may be entered on the civil register as an item of additional information facilitating the identification of the person concerned cannot suffice to bring the debate within the scope of Article 8."

wish to change his or her name, the Court accepts that legal restrictions on such a possibility may be justified in the public interest; for example in order to ensure accurate population registration or to safeguard the means of personal identification and of linking the bearers of a given name to a family" (ro. 39)<sup>255</sup>. Voorts is uit de jurisprudentie van het Hof af te leiden, dat het bezit van een persoonsnummer rechtens relevant kan zijn in het kader van een toetsing op willekeur<sup>256</sup>, terwijl ik onder omstandigheden op dezelfde grond ook het recht op toekenning van een persoonsnummer onder artikel 8 EVRM verdedigbaar acht.

De hiervoor weergegeven lijnen in de jurisprudentie zijn recent bevestigd in 's Hofs oordeel in de zaak P.G. en J.H. van 25 september 2001<sup>257</sup>. Het EHRM heeft hierin zijn rechtspraak inzake de aan het element "private life" in artikel 8, eerste lid, EVRM te ontleen garanties gesystematiseerd. Hierin worden een drietal categorieën onderscheiden. De eerste groep betreft de bescherming van belangrijke elementen van de persoonlijke sfeer, zoals gender-identificatie, naam, seksuele oriëntatie en seksualiteit. Als tweede component waarborgt artikel 8 een recht op identiteit en persoonlijke ontwikkeling en het recht om relaties aan te gaan en te ontwikkelen met personen van buiten, onder andere in het kader van beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten. De derde categorie ziet op waarborgen betreffende uiteenlopende vormen van gegevensverwerking inzake gedragingen van betrokkene in het publiek domein. Deze groep omvat niet alleen de waarneming en openbaarmaking van publiek gedrag, maar ook toezicht met behulp van technische middelen (camerabewaking), - al dan niet geheime - verwerking van persoonsgegevens in de zin van het EDV 1981, het maken en opslaan van foto's en het af luisteren van telefoongesprekken of in persoon gevoerde gesprekken. In een aantal situaties, met name bij de waarneming van en publicatie over persoonlijk functioneren in het publiek domein, geldt het criterium "reasonable expectation of privacy" als aanvullend criterium met betrekking tot de afbakening van de beschermingsomvang.

#### 10.2.4 Het naamrecht in de Grondwet

Het is niet aannemelijk, dat de Hoge Raad het naamrecht - anders dan de verwerking van persoonsgegevens - begrepen acht in de bescherming op grond van artikel 10 Grw. Naar uit het arrest-Valkenhorst<sup>258</sup> van 1994 blijkt, construeert de Hoge Raad het algemene persoonlijkheidsrecht als een aan grondrechten als het recht op respect voor het privé-leven, het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst en het recht op vrijheid van meningsuiting ten grondslag liggend beginsel. Zoals uit de conclusie van a.g.-Koopmans bij dit arrest blijkt, is hier aangesloten bij het Duitse systeem van grondrechtsbescherming, waarin de combinatie van het algemene persoonlijkheidsrecht en het recht op eerbiediging van de menselijke waardigheid een belangrijke bron van actualiserende grondrechtsjurisprudentie vormt.

---

<sup>255</sup>Wijzigingen in het personen- en familierecht hebben sterk bijgedragen aan de behoefte aan persoonsnummers, niet alleen als identificatiemiddel (namen), maar tevens om familierelaties vast te leggen. Zie als illustratie de wijzigingen van de Wet GBA in de Aanpassingswet geregistreerd partnerschap van 17 december 1997, Stb. 1997, 660 en de Wet van 8 maart 2001 tot aanpassing van wetgeving in verband met de openstelling van het huwelijk en de invoering van adoptie door personen van hetzelfde geslacht, Stb. 2001, 128. Partner- en ouder-relaties van de ingeschrevene worden in de GBA vastgelegd via opneming van hun administratie- en sofi-nummers, in combinatie met een bijzondere voorziening omtrent het naamgebruik.

<sup>256</sup>Zie EHRM van 14 april 1998, Karashev en familie tegen Finland, zaaksnummer 31414/96, betreffende de weigering om de Finse nationaliteit wegens geboorte te erkennen terwijl betrokkene in het geboorteregister was ingeschreven onder toekenning van een persoonsnummer.

<sup>257</sup>EHRM van 25 september 2001, P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk, zaaksnummer 44787/98.

<sup>258</sup>HR 15 april 1994, NJ 1994, 608, m.nt. WH-S.

## 10.3 Het persoonsnummer in het licht van het EDV 1981

### 10.3.1 Opvattingen over persoonsnummers

Het Europees Dataverdrag zelf kent geen bijzonder regime voor toekenning en gebruik van persoonsnummers. Wel is de heersende opvatting, dat een persoonsnummer als persoonsgegeven is aan te merken, ook als een dergelijk nummer informateloos is. Zoals eerder opgemerkt wordt dit verdrag nader uitgewerkt in de vorm van sectorale aanbevelingen, vastgesteld door het Comité van Ministers. Daarnaast worden rechtsvergelijkende studies verricht naar specifieke onderwerpen<sup>259</sup>.

Eind jaren tachtig is door een ambtelijke werkgroep onderzoek gedaan naar persoonsnummers. Het rapport werd in 1991 gepubliceerd<sup>260</sup>. Hierin zijn de risico's van introductie en gebruik van persoonsnummers sterk aangezet, passend bij het toenmalige tijdsbeeld. Het rapport besteedt relatief veel aandacht aan de (veronderstelde) sociaal-psychologische en emotionele bezwaren van identificatienummers, samenhangend met de vrees voor "vernummering" van individuen, resulterend in een "gradual emergence of a state endowed with Orwellian characteristics of total control and with increased possibilities for constant surveillance of its members." Een tweede groep van aangevoerde bezwaren betreft de groei in machts potentie en informatiele verzelfstandiging van de overheidsadministratie, onder uitsluiting van bemoeienis van de burger zelf: "Accumulating data in this way excludes the data subject from the information circuit. It is no longer necessary for a particular administrative body to contact the individual with a view to acquiring information or checking information he has already furnished. The administrative body can conduct checks and controls by referring to other personal data files held by different parts of the administration." Indien het persoonsnummer ook in de particuliere sector wordt toegestaan, worden de negatieve effecten voor vrijheid en menselijke waardigheid als nog veel groter gezien<sup>261</sup>.

Onder de gepercipieerde risico's, springt één er uit. Dit is "the possibility (...) that a context-specific PIN will gradually creep out of its original defined context so as to enjoy acceptance in other contexts and, at worst, become of general application." Hierbij wordt vooral gedacht aan het gevaar van maatschappelijke druk om het persoonsnummer buiten de beoogde kring van uitgifte en gebruik te verstrekken<sup>262</sup>: "Lack of safeguards at

---

<sup>259</sup>In de categorie Publikaties zijn in de periode 1989-1992 een viertal studies verschenen. De functie ervan is inmiddels overgenomen door de Rapporten, bijdragen aan het werk van de Raad van Europa. In de periode 1998-2001 zijn vier rapporten verschenen. Een derde categorie van publikaties is die van de regelingen: verdragsteksten, aanbevelingen en ministeriële resoluties.

<sup>260</sup>The introduction and use of personal identification numbers: the data protection issues, Study prepared by the Committee of experts on data protection (CJ-PD) under the authority of the European Committee on Legal Co-operation (CDCJ), Straatsburg 1991.

<sup>261</sup>Zie de volgende passage: "When a single, unique PIN is not confined to public sector uses, but also applies to the private sector, the risks posed by increased administrative power are naturally even greater. Such assessments of PINs in terms of "power" not unnaturally raise questions relating to individual freedoms and control, since the citizen's anonymity is reduced to a number which may stay with him for life, making it easier for the authorities to trace his whereabouts, movements, etc., to compile information from different personal data files without his knowledge and to take decisions affecting him on the basis of such accumulated information. This analysis applies at the level of groups as well as the level of the individual."

<sup>262</sup>Daarbij wordt verwezen naar de praktijk in Zweden waar vermelding van het persoonsnummer met het oog op het aangaan van bepaalde contractuele relaties een "conditio qua non" zou zijn.

the time when single identifiers or context specific identifiers are introduced in regard to their subsequent use, or overly vague restrictions on their subsequent use and the bodies which may use them, brings about this situation." Om het gevaar van clandestiene uitwaaiering van het gebruik van persoonsnummers te keren, formuleert de werkgroep een aantal aanbevelingen. De belangrijkste zijn: (a) verwerking van persoonsnummers overeenkomstig artikel 5 (quality of data), (b) doelbinding en (c) het vereiste dat verstrekking door betrokkene slechts op basis van een wettelijke informatieplicht of met diens ondubbelzinnige toestemming mag plaatsvinden.

De betekenis van dit - sterk gedateerde - rapport voor de huidige rechtsopvattingen binnen de Raad van Europa is onduidelijk. Het wordt weliswaar nog steeds gepubliceerd, met name op de website van de Raad van Europa, dat zegt echter niet veel. Het publicatiebeleid is inventariserend in die zin, dat alle ooit met betrekking tot het thema "Data Protection" verschenen stukken op de website zijn gezet, los van gelding of relevantie<sup>263</sup>. Ik houd het er vooralsnog op, dat de in dit rapport weergegeven opvattingen zozeer tijdgebonden zijn, dat het geen juridische relevantie meer heeft. Niettemin blijft het rapport van waarde, als illustratie van de ontwikkeling in het rechtsdenken over de nummerproblematiek.

Uit een oogpunt van normatieve betekenis is de categorie door het Comité van Ministers van de Raad van Europa vastgestelde Aanbevelingen van een andere orde. Dit flexibele regelingsinstrument wordt gehanteerd als methode van voortgezette, coördinerende en harmoniserende rechtsvorming met het oog op de specifieke sectorproblematiek<sup>264</sup> of nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals Internet. Hoewel deze aanbevelingen niet rechtens bindend zijn<sup>265</sup>, fungeren ze toch als "real standards of reference", ook voor de niet tot het EDV 1981 toegetreden lidstaten. "A recommendation constitutes therefore a request to consider in good faith the possibility of elaborating and implementing domestic law in conformity with internationally agreed interpretation of the principles laid down in the convention"<sup>266</sup>.

### 10.3.2 Aanbevelingen bij het EDV 1981

In een drietal aanbevelingen is sprake van het gebruik van persoonsnummers. Zo stelt de Aanbeveling inzake medische databanken van 1981<sup>267</sup> in artikel 4, tweede lid, met het oog op interne informatiescheiding en beveiliging eisen aan de architectuur van de gegevensverwerking, in die zin dat typen informatie worden onderscheiden, waaronder de categorie "identifiers and data relating to the identity of persons". Deze Aanbeveling is inmiddels vervangen door een nieuwe versie uit 1997<sup>268</sup>. Ook hierin

---

<sup>263</sup>Zie ook de resoluties over elektronische databanken binnen de overheid en in de particuliere sector van het Comité van Ministers uit 1973 en 1974 en de publikatie van inmiddels vervangen Aanbevelingen (statistische gegevensverwerking, medische gegevens).

<sup>264</sup>Zie de aanbevelingen betreffende statistische gegevensverwerking, medische informatievoorziening, telecommunicatie, financiële diensten, arbeidsvoorziening, politie, sociale zekerheid, direct marketing en wetenschappelijk onderzoek.

<sup>265</sup>Het EDV 1981 is alleen bindend voor de toegetreden lidstaten. Aan het hierin opgenomen regime kunnen burgers derhalve geen rechtstreekse rechten onttelen. Wel is sprake van reflexwerking, via incorporatie van dit verdrag in de communautaire privacyrichtlijn of de hierop toegesneden interpretatie van privacygrondrechten.

<sup>266</sup>Zie p. 3 van de toelichting op Recommendation No.R(97)18 on the protection of personal data collected and processed for statistical purposes (30 september 1997).

<sup>267</sup>Recommendation No.R(81)1 on regulations for automated medical data banks (23 januari 1981).

<sup>268</sup>Recommendation No.R(97) 5 on the protection of medical data (13 februari 1997).

wordt het gebruik van persoonsnummers (identifiers<sup>269</sup>) voorondersteld en genormeerd als onderdeel van de gegevensbeveiliging<sup>270</sup>. De Aanbeveling inzake sociale zekerheid van 1986 staat de invoering van een sociale zekerheidsnummer in artikel 5 toe, maar verplicht de lidstaat tot voldoende connexe waarborgen<sup>271</sup>.

### 10.3.3 Aanbeveling inzake statistische gegevensverwerking

De wijziging in tijdsbeeld en dienovereenkomstig in rechtsopvattingen en toonzetting, blijkt pas echt uit de Aanbeveling inzake statistische gegevensverwerking uit 1997<sup>272</sup>. De normatieve betekenis van deze Aanbeveling is versterkt door participatie en accordering van de zijde van de EG<sup>273</sup>.

Het persoonsnummer komt in deze Aanbeveling en de bijbehorende toelichting uitvoerig aan bod. Allereerst in de vorm van erkenning van de sleutelfunctie ervan, met name in landen waarin de overheidsstatistiek (geheel of gedeeltelijk) is gebaseerd op secundair gebruik van uitvoeringsadministraties. Ook ons land kent dit systeem, gestimuleerd door en compensatie van het wegvallen van de tienjaarlijkse gegevensverzameling via een volkstelling<sup>274</sup>.

De Aanbeveling bevat bepalingen over de elementen doelbinding, rechtmatigheid, proportionaliteit en de verwerking van gevoelige gegevens. Een hard beginsel is, dat gegevens die voor statistische verwerking zijn verzameld, niet voor andere (gebruiks)doelen mogen worden aangewend<sup>275</sup>. Het secundair gebruik van uitvoeringsgegevens voor statistische doeleinden is daarentegen geoorloofd, mits in "appropriate safeguards" is voorzien, gericht op het voorkomen van gebruik van statistisch bewerkte informatie in individuele gevallen (statistiekgeheim). De normering van het persoonsnummer is gekoppeld aan het element proportionaliteit in de zin van "adequate, relevant and not excessive" in artikel 5, sub c, EDV 1981. Artikel 4.7 in de Aanbeveling luidt als volgt: "Only those personal data shall be collected and processed which are necessary for the statistical purposes to be achieved. In particular identification data shall only be collected and processed if this is necessary." Dit "concept of necessary

---

<sup>269</sup>Het begrip "identifier" als algemene aanduiding omvat in de context van het EDV 1981 mede het persoonsnummer. Zie met name de toelichting op de Aanbeveling inzake statistische gegevensverwerking uit 1997, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen: identification data, internal identifier en informative data (nr. 27).

<sup>270</sup>Zie artikel 9, tweede lid: "In order to ensure in particular the confidentiality, integrity and accuracy of processed data, as well as the protection of patients, appropriate measures should be taken: (...) e. with a view to, on the one hand, selective access to data and, on the other hand, the security of the medical data, to ensure that the processing as a general rule is so designed as to enable the separation of: identifiers and data relating to the identity of persons; administrative data; medical data; social data; genetic data (access control);".

<sup>271</sup>Recommendation No.R(86)1 on the protection of personal data for social security purposes (23 januari 1986). Het genoemde artikel 5 luidt als volgt: "The introduction or use of a single social security number or similar means of identification should be accompanied by adequate safeguards for by domestic law."

<sup>272</sup>Recommendation No.R(97) 18 on the protection of personal data collected and processed for statistical purposes (30 september 1997). Deze aanbeveling is een partiële vervanging van Recommendation No.R(83) 10 on the protection of personal data used for scientific research and statistics (23 september 1983).

<sup>273</sup>Gezien de inhoud en wijze van totstandkoming is deze Aanbeveling de normatieve "state of the art" op het terrein van statistische gegevensverwerking, met inbegrip van de communautaire statistieken. Zie de betekenis ervan voor de statistische gegevensverwerking binnen de onderwijssector, met name door het CBS, het SCPB en andere onderzoeksinstituten.

<sup>274</sup>Zie Overkleeft-Verburg 1995, p. 44 e.v. Vergelijk ook de hiervoor besproken Wet CBS/CCS.

<sup>275</sup>Vergelijk de regeling van de gegevensverstrekking, met name artikel 12, eerste lid, van de Aanbeveling: "Personal data processed for statistical purposes shall not be communicated for non statistical purposes."



data" wordt nader uitgewerkt in de toelichting. De opstellers komen hierin tot een opmerkelijke aanbeveling. Het noodzakelijkheids criterium wordt aldus uitgelegd, dat wanneer informatie reeds beschikbaar is, het als niet nodig/noodzakelijk wordt geoordeeld om deze opnieuw te verzamelen: "Thus, provides the overall requirements concerning lawfulness and respect for privacy are met (...), the recommendation allows processing for statistical purposes (secondary collection) as well as processing for statistical purposes of data originally collected for other statistical purposes. The drafters further took the view that, provided it was consistent with the principles in the recommendation, domestic law should encourage multiple use for statistical purposes of data already available." Persoonsnummers zijn daarmee definitief een uitvoeringsprobleem geworden, in het bijzonder van gegevensbeveiliging. Dat blijkt mede uit het voorschrift tot informatiescheiding in artikel 10, eerste lid<sup>276</sup>.

Door de inhoud, wijze van totstandkoming en tijdstip van vaststelling vormt deze sectorale aanbeveling "the state of the art" inzake statistische gegevensverwerking, zowel in relatie tot het EDV 1981 als - vanwege de communautaire bemoeienis - de EG-Richtlijn bescherming persoonsgegevens. Het is derhalve deze regeling, waaraan een belangrijk deel van de gegevensverwerking in de onderwijssector moet worden gemeten, zowel qua inrichting als uitvoering. Dit geldt in het bijzonder voor de (statistische) beleidsinformatie, zoals verwerkt door het ministerie (Cfi), CBS en meeliftende onderzoeksinstituten, zoals het SCPB. Afgezien van de hiervoor op onderdelen gemaakte kanttekeningen kan worden geconcludeerd, dat het gegevensmodel in de Wet persoonsnummers in deze context als passend is aan te merken, met inbegrip van invoering en gebruik van persoonsnummers.

## 10.4 Het persoonsnummer in richtlijn 95/46/EG

In de richtlijn is het persoonsnummer als bijzonder gegeven gekwalificeerd. Artikel 8, zevende lid, bepaalt hieromtrent, dat de lidstaten de voorwaarden vaststellen waaronder een nationaal identificatienummer of enig ander identificatiemiddel van algemene aard voor verwerkingsdoeleinden mag worden gebruikt. Anders dan de regeling van de verschillende categorieën gevoelige gegevens, bestaande uit een verwerkingsverbod in combinatie met algemene en bijzondere ontheffingscriteria<sup>277</sup>, is de normering van persoonsnummers open gehouden. De betekenis ervan is in de overwegingen niet nader toegelicht. Het is derhalve aan de lidstaten om deze norm te interpreteren<sup>278</sup>. Afgaande op de tekst is niet direct duidelijk wat de bedoeling van deze bepaling is. Wel staat vast, dat nationale persoonsnummers als risicofactor worden gezien. Om die reden is de wetgever verplicht om in adequate waarborgen te voorzien<sup>279</sup>. Welke dat zijn is

---

<sup>276</sup>Deze bepaling luidt als volgt: "When identification data are collected and processed for statistical purposes they shall be separated and conserved separately from other personal data, unless it is manifestly unreasonable to do so."

<sup>277</sup>Zie de overwegingen 33 en 34.

<sup>278</sup>Vergelijk artikel 10, zesde lid, van de Verordening (EG) Nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEG L8 van 12 januari 2001. Op basis van deze bepaling bepaalt de Europese Toezichthouder voor de gegevensbescherming de voorwaarden waaronder een persoonsnummer of een ander algemeen toegepast identificatiemiddel door een communautaire instelling of een communautair orgaan mag worden verwerkt.

<sup>279</sup>Zie ook Spiros Simitis in zijn rapport *Revisiting Sensitive Data*, uitgebracht aan het Raadgevend Committee EDV 1981. Omtrent (o.m.) persoonsnummers is hierin opgemerkt: A clearly limited use for purposes exhaustively defined by law and a deliberate exclusion of numbers providing information on their own on the data subjects are, as illustrated by the Dutch, French, Portuguese and Swiss answers, amongst

(vooralsnog) aan de lidstaat overgelaten<sup>280</sup>. De lidstaten blijken deze richtlijnbe­paling ook op uiteenlopende wijze te implementeren<sup>281</sup>.

Dat wat ons land betreft het sofi-nummer, het GBA-nummer en nu ook het onderwijsnummer als persoonsnummer in de zin van de richtlijn zijn aan te merken, staat wel vast. Maar of dat ook het geval is bij persoonsnummers met een primair intern-administratieve functie, zoals het paspoortnummer en het rijbewijsnummer, is al minder duidelijk. Een simpel toepasbaar afbakeningscriterium is echter voorhanden. Zijn nummers in het geheel van de gegevensverwerking zodanig essentieel, dat deze in de onderliggende regeling als element in de gegevensset worden genoemd, dan is sprake van een persoonsnummer in de zin van artikel 8, zevende lid, van de richtlijn. Gaat het louter om het gebruik van interne administratienummers als onderdeel van het proces van gegevensverwerking, dan is dit niet het geval. Dit lijkt omkering van de norm, maar is het niet. De wetgever is immers reeds uit hoofde van de artikelen 10 Grw. en 8 EVRM verplicht om zich rekenschap te geven van de aard van de persoonsgegevens. Deze richtlijnbe­paling is een bevestiging van de vigerende rechtsopvatting, dat persoonsnummers met een externe functie een wettelijke grondslag behoeven, dan wel ondubbelzinnige toestemming van de betrokkene.

De bestaande wetgeving bevat derhalve de indicaties hoe deze richtlijnbe­paling te interpreteren.

Daarnaast kent de richtlijn in artikel 20 de verplichting van voorafgaand onderzoek voor verwerkingen met specifieke risico's door de toezichthouder (of de functionaris voor de gegevensbescherming). Uit de toelichting blijkt, dat deze bepaling met name ziet op verwerkingen die door hun aard, reikwijdte of doel, voor de rechten en vrijheden van betrokkenen bijzondere risico's meebrengen, zoals uitsluiting van een recht, een uitkering of een overeenkomst, danwel verwerkingen waarbij een bijzonder gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologie (overweging 53)<sup>282</sup>. De lidstaten worden aangespoord selectief te werk te gaan (overweging 54).

---

the measures that allow, but at the same time reduce, the use of personal identifiers to a few precisely indicated processing operations under clearly prescribed conditions."

<sup>280</sup>Zie ook Spiros Simitis, Revisiting sensitive data, rapport ten behoeve van het Raadgevend Committee van het Europees Dataverdrag. Zie de volgende passage in paragraaf III, Conclusions and recommendations: "Besides, sensitivity is no more than a mere alarm device. It signals that the rules normally applicable to the processing of personal data may not secure adequate protection. Its primary consequence is therefore to incite a reflection process the purpose of which is to locate the shortcomings of the existing regulations and to establish the improvements needed. Both the starting point and the range of all considerations are determined by the potential contexts of the processing. They permit the specific risks to be discerned and the antidotes to be designed."

<sup>281</sup>In de Bondsrepubliek is de privacyrichtlijn geïmplementeerd via een op 22 mei 2001 in werking getreden wijziging van het Bundesdatenschutzgesetz (Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes und anderer Gesetze). Het BDSG bevat geen voorziening betreffende persoonsnummers. Datzelfde geldt voor de nieuwe Data Protection Act 1998 in het Verenigd Koninkrijk. Ook deze kent geen aparte regeling van het persoonsnummer als bijzonder persoonsgegeven. De Franse implementatiewetgeving is nog niet gereed.

<sup>282</sup>Zie de uitwerking van dit voorschrift van voorafgaande controle door de toezichthouder op communautair niveau in artikel 27 van genoemde EG-Verordening. In de opsomming van risicovolle verwerkingen is het persoonsnummer niet als zodanig gekwalificeerd. Wel voorziet artikel 27, tweede lid, aanhef en sub c, in preventief toezicht op verwerkingen waarmee voor verschillende doeleinden verwerkte gegevens onderling kunnen worden gekoppeld zonder dat hiervoor nationale of communautaire regelgeving bestaat.

## 10.5 Persoonsnummers onder de Wet persoonsregistraties

Als onderdeel van de Wet op de identificatieplicht van 9 december 1993<sup>283</sup> is in artikel 6a een bepaling over persoonsnummers in de Wpr ingevoegd<sup>284</sup>. Aanleiding hiertoe was een advies van Wiarda uit 1987. Hij concludeerde hierin dat de oplegging van een identificatieplicht geen inbreuk zou vormen op artikel 8 EVRM (private life).

Tegelijkertijd adviseerde hij om vanwege het nauwe verband tussen identificatie en registratie een dergelijke verplichting niet in te voeren voordat afdoende bescherming in de Wpr geboden kon worden<sup>285</sup>. Artikel 6a bestond uit twee onderdelen: een gebruiksbepaling<sup>286</sup> en een delegatiebepaling. Bij Amvb konden gevallen worden aangewezen waarin werd toegestaan om een wettelijk persoonsnummer, met name het sofi-nummer, te gebruiken.

Als uitvloeisel van artikel 6a Wpr werd het Besluit gebruik sofi-nummer vastgesteld<sup>287</sup> en nadien nog enkele malen aangevuld of beperkt<sup>288</sup> tot het op 1 september 2001 werd vervangen door het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp<sup>289</sup>. Op basis van dit besluit was het gebruik van het sofi-nummer toegestaan voor een groot aantal uiteenlopende uitvoeringsdoeleinden binnen de ministeries, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen. In vrijwel alle gevallen ging het om de uitvoering van wettelijke regelingen met een financiële, als regel inkomens- (en vermogens)afhankelijke component. Een uitzondering vormde artikel 6a, betreffende het gebruik van het sofi-nummer door de politie ten behoeve van identiteitscontrole op basis van de GBA<sup>290</sup>. Daarnaast werd het gebruik van het sofi-nummer nog in enkele andere sectorale besluiten voorgeschreven<sup>291</sup>.

In aansluiting op het eerste lid van artikel 6a Wpr kende ook het Besluit gebruik sofi-nummer een bepaling, waarin de gebruiksbevoegdheid inzake het sofi-nummer nader

---

<sup>283</sup>Stb. 1993, 660. De invoering van deze wet is opgehouden tot de inwerkingtreding van het Besluit sofi-nummer op 1 april 1996. Zie besluit van 21 december 1995, Stb. 1995, 679.

<sup>284</sup>Het sofi-nummer kent een stapsgewijze ontwikkeling. De basis is het fiscaal nummer, ingevoerd bij wet van 27 juni 1985, Stb. 1985, 369). Het toepassingsbereik werd vervolgens uitgebreid tot de sociale zekerheidssector bij de Wet invoering sociaal-fiscaal nummer, Stb. 1988, 655 en tot de gemeentelijke sociale voorzieningen in de Wet invoering sociaal-fiscaal nummer gemeenten, Stb. 1992, 244. Vervolgens is het sofi-nummer geïntroduceerd in de wettelijke ziektekostenregelingen via de Wet sociaal-fiscaal nummer Ziekenfondswet, Stb. 1995, 684 en de Wijzigingswet AWBZ, Stb. 2000, 50. Daarnaast is het gebruik van het sofi-nummer toegestaan/verplicht in een aantal sectorwetten, zoals de Huursubsidiewet, de Arbeidsvoorzieningswet, de Paspoortwet, de Wegenverkeerswet 1994, de Arbeidsomstandighedenwet 1998, de Gerechtsdeurwaarderswet, de Wet arbeid vreemdelingen, de Vreemdelingenwet en een en een groot aantal uitvoeringsregelingen.

<sup>285</sup>De Wet persoonsregistraties is eind december 1988 in de Eerste Kamer aangenomen en op 1 juli 1989 in werking getreden.

<sup>286</sup>In het systeem van de Wpr werden opnemings, gebruik en verstrekking van persoonsgegevens afzonderlijk genormeerd.

<sup>287</sup>Besluit van 26 maart 1996, inzake het gebruik van het sociaal-fiscaal nummer in of bij het verstrekken van gegevens uit een persoonsregistratie, Stb. 1996, 190.

<sup>288</sup>Zie met betrekking tot aanvullingen het Besluit van 18 juli 1996, Stb. 1996, 430 en het Besluit van 21 februari 1998, Stb. 1998, 118.

Het vervallen van een gebruiksbevoegdheid in het Besluit sofi-nummer hield als regel verband met de vervanging ervan door een formeel-wettelijke grondslag. Zie het Besluit van 21 februari 1998, Stb. 1998, 118 (gedetineerdenregeling) en het Besluit van 20 oktober 2000 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, Stb. 2000, 464..

<sup>289</sup>Stb. 2001, 383.

<sup>290</sup>Artikel 6a in dit besluit is vervallen bij de wijziging van het Besluit gebruik sofi-nummer en het Besluit politieregisters, Stb. 2001, 54.

<sup>291</sup>Zie de hiervoor genoemde aanvulling in artikel 6a van het Besluit politieregisters, Stb. 2001, 54.

werd beperkt. Gebruik door het bevoegde (bestuurs)orgaan was slechts toegestaan voor zover noodzakelijk ter uitvoering van zijn taken of ten behoeve van de juiste uitvoering van wettelijke voorschriften, waarbij eveneens van dat nummer gebruik werd gemaakt. Daarin werd de verstrekking van het nummer aan derden beperkt tot: (a) het verkeer met degene op wie het nummer betrekking had en (b) in contacten met personen en instanties voor zover deze zelf tot gebruik van het sofi-nummer in een persoonsregistratie gemachtigd waren. Daarnaast kon het nummer desgevraagd ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek of op grond van een dwingende en gewichtige reden aan een derde worden verstrekt, echter slechts op basis van een voorafgaande privacytoets (artikel 6).

De toelichting op het Besluit sofi-nummer bevat een uiteenzetting over het kabinetsbeleid inzake persoonsnummers, die ook na intrekking van betekenis is gebleven, want tevens betrekking heeft op de implementatie van de richtlijn.

Hierin worden een drietal criteria van toelaatbaar nummergebruik genoemd:

- a. fraudebestrijding, zowel preventief als repressief
- b. structurele gegevensuitwisseling met derden op grond van wettelijke informatieplichten, mits deze derden ook bevoegd zijn het sofi-nummer te gebruiken<sup>292</sup>
- c. andere gevallen waarin de wetgever in formele zin gebruik van het sofi-nummer om gewichtige redenen noodzakelijk vindt<sup>293</sup>

Met de keuze voor deze uitgangspunten is op het punt van toelaatbaar sofi-nummergebruik uitdrukkelijk geopteerd voor het behoefte-criterium in de publieke sector, aanhakend bij de gebruiks- en verstrekkingbepalingen in artikel 18, eerste en derde lid, Wpr<sup>294</sup>. Door een strikte doelgebonden normering van het gebruik wordt tegelijkertijd een dam opgeworpen tegen gebruik van het sofi-nummer in de particuliere sector voor commerciële doeleinden. De extra-waarborgen betreffende het nummergebruik worden gevonden in het vereiste van een specifieke wettelijke grondslag (formeel wet en/of Amvb) in combinatie met een strikte doelbinding.

Dat het sofi-nummer zich op deze wijze tot een algemeen persoonsnummer zou ontwikkelen is uitdrukkelijk verdisconteerd: "Daarbij is onder ogen gezien dat het sofi-nummer in de toekomst als een algemeen persoonsnummer binnen het terrein van de overheid en de uitvoering van sociale zekerheid zal (kan) gaan fungeren"<sup>295</sup>. De toelichting bevat voorts een beleidsuitspraak over het tweede nationale persoonsnummer, het A- of GBA-nummer, geregeld in de Wet GBA: "Het beleid is niet

---

<sup>292</sup>Dit betekent derhalve een dubbele wettelijke grondslag, zowel met betrekking tot de grondslag van gegevensuitwisseling als de bevoegdheid van de uitvoeringsinstantie.

<sup>293</sup>Afgezien van het M&O-beleid kent de groeiende behoefte aan nummergebruik bij de uitvoering van wettelijke regelingen een aantal concrete oorzaken. Naast ingrijpende wijzigingen in het personen- en familierecht en het toegenomen aantal echtscheidingen en nieuwe partnerrelaties is ook de immigratie van minderhedenpopulaties een belangrijke prikkel tot nummergebruik, omdat de (geautomatiseerde) verwerking van "uitheemse" namen problemen geeft door onbekende schrijfwijzen, identieke name en veelvuldig gebruik van diacrieten.

<sup>294</sup>Hierin is bepaald dat gegevens in een persoonsregistratie mogen worden opgenomen indien dit noodzakelijk is voor een goede taakvervulling van de houder terwijl uit persoonsregistraties desgevraagd gegevens worden verstrekt aan personen en instanties met een publiekrechtelijke taak, voor zover zij die gegevens behoeven voor de uitvoering van hun taak en de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden daardoor niet onevenredig wordt geschaad (p. 7).

<sup>295</sup>Stb. 1996, 190, p. 6. Dit uitgangspunt spoort met eerdere besluitvorming in het kader van de voorbereiding en parlementaire behandeling van de Wet GBA.

gericht op een verdere integratie van de bestaande administratienummers: A-nummer en sofi-nummer (...) Door het opnemen van het sofi-nummer in de GBA is reeds een functionele integratie van beide nummers bereikt." Wel is de verwachting uitgesproken, dat het sofi-nummer geleidelijk de rol van het A-nummer als algemeen persoonsnummer binnen de overheid zal overnemen<sup>296</sup>. Inmiddels wordt ook het GBA-nummer als persoonsnummer in de onderlinge gegevensuitwisseling buiten het directe toepassingsbereik gebruikt, met name in de Justitieketen<sup>297</sup>. Vanwege een gebrek in de grondslag spoorde dit gebruik niet met artikel 6a Wpr en evenmin met het huidige artikel 24 Wbp.

Nadien is nog wel discussie gebleven over de reikwijdte van de delegatiebepaling in artikel 6a Wpr vanwege de opmerking in de toelichting op het Besluit sofi-nummer, dat het hier voornamelijk om een tijdelijke voorziening zou gaan, ter overbrugging van de periode tot de inwerkingtreding van een definitieve regeling van het nummergebruik in de betreffende sectorwetgeving<sup>298</sup>. Hoewel in de afgelopen jaren om die reden enkele voorzieningen in het Besluit zijn vervallen, is de verwachte leegloop echter uitgebleven. Het Besluit sofi-nummer heeft daarmee een zelfstandige plaats verworven als grondslag van het sofi-nummergebruik.

Wat de introductie van het sofi-nummer in de onderwijssector betreft, neemt de toelichting op het Besluit sofi-nummer hierop al een voorschot met de aankondiging van een wetsvoorstel van de minister van OCenW. Op dat moment wordt nog gedacht aan de invoering van een onderwijskaart, met vermelding van het sofi-nummer van betrokkene.

## 10.6 De implementatie van het richtlijnregime in de Wbp

### 10.6.1 Het vereiste van een wettelijke grondslag

De uitvoering van de richtlijnverplichting in artikel 8, zevende lid, loopt in de Wbp over twee sporen. Met enkele aanpassingen is artikel 6a Wpr overgenomen in artikel 24 Wbp. De combinatie van een doelgebonden gebruiksbeperking, toegespitst op de uitvoering van wettelijke taken, in het eerste lid<sup>299</sup> en een delegatiegrondslag betreffende aanvullend

---

<sup>296</sup>Het naast elkaar laten voortbestaan van sofi-nummer en GBA-nummer is geen kwestie van principe, maar van geld. Integratie van nummersystemen is in onderzoek een kostbare zaak gebleken. Dit regeringsstandpunt in de toelichting is een bevestiging van de eerder uitgezette beleidslijn in de Nota "Administratie-nummers bij de rijksoverheid" (Strategienotitie), TK 1984-1985, 18838, nrs. 1-2. Zie ook de kabinetsnotitie "A-nummer en SoFi-nummer: een paar apart", TK 1988-1989, 21178, nr. 1 met betrekking tot de opneming in de GBA van zowel het GBA-nummer als het sofi-nummer.

<sup>297</sup>Zie het door de Minister van Justitie vastgestelde Privacyreglement Verwijsindex Personen (VIP), Stcrt. 2000, 33, het Privacyreglement Cliënt-Volgsysteem Jeugdcriminaliteit, Stcrt. 2000, 84 en het Modelreglement Compas van het Openbaar Ministerie, Stcrt. 2000, 86.

<sup>298</sup>Zie ook de toelichting op het Besluit van 21 februari 1998, Stb. 1998, 118, p. 4 (gedetineerdenregeling). Hierin wordt opgemerkt, dat artikel 6a, tweede lid, Wpr niet een in reikwijdte onbeperkte delegatie inhoudt. Regeling op het niveau van een Amvb op basis van dit artikel dient een tijdelijk karakter te hebben, ter overbrugging van de periode tot opneming in een formele wet.

<sup>299</sup>Het eerste lid van artikel 24 luidt thans als volgt: "Een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, wordt bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald. De doelbinding van het gebruik is hierin gekoppeld aan de formele wet. Op dit punt is sprake van een beperking ten opzichte van art. 6a, eerste lid, Wpr, door het wegvallen van de toenmalige delegatiegrondslag in de zinsnede: "Het nummer kan tevens worden gebruikt in andere gevallen bij of krachtens de wet bepaald." Deze beperking is aangebracht op

nummergebruik in het tweede lid, is derhalve gehandhaafd. Dit betekent dat verwerking van wettelijke identificatienummers - primair het sofi-nummer<sup>300</sup> - in gegevensverwerking direct of indirect herleidbaar moet zijn op een formeel-wettelijke grondslag<sup>301</sup>.

Op basis van artikel 24, tweede lid, Wbp is het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp<sup>302</sup> vastgesteld en evenals de wet op 1 september 2001 in werking getreden. Ook dit besluit is weer beperkt tot het sofi-nummer. De bevoegdheidsgrondslagen in het eerdere Besluit gebruik sofi-nummer zijn grotendeels overgenomen. De paar afwijkingen betreffen de actualisering met het oog op veranderde wetgeving. Daarnaast is in een enkele aanvulling voorzien. De toelichting vermeldt dat inhoudelijke wijzigingen ten op zichte van het vorige rechtsregime niet zijn beoogd<sup>303</sup>. Ook is in artikel 6 de gebruiksbepaling uit het vorige besluit overgenomen. Te signaleren is, dat deze bepaling niet het gebruik van het persoonsnummer binnen de eigen organisatie regelt, bijvoorbeeld als administratienummer. De regeling staat geheel in het teken van de communicatie met derden: (a) het verkeer met de betrokkene en (b) het verkeer met personen die zelf bevoegd zijn tot gebruik van het sofi-nummer. Artikel 6, tweede lid, van dit besluit bevat ook nog een zelfstandige verstrekingsgrondslag. Het sofi-nummer mag aan derden worden verstrekt ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek, dan wel op grond van een dwingende en gewichtige reden<sup>304</sup>.

### 10.6.2 Het voorafgaand onderzoek

Het tweede spoor in de Wbp betreft de invulling van het voorafgaand onderzoek door het Cbp in de artikelen 31 en 32 Wbp. Artikel 31, eerste lid, aanhef en sub a, bepaalt, dat het College voorafgaand aan een verwerking een onderzoek instelt indien de verantwoordelijke: "een nummer ter identificatie van personen voornemens is te verwerken voor een ander doeleinde dan waarvoor het nummer specifiek bestemd is teneinde gegevens in verband te kunnen brengen met gegevens die worden verwerkt door een andere verantwoordelijke, tenzij het gebruik van het nummer geschiedt voor de gevallen als omschreven in artikel 24."

Dit materiële afbakeningscriterium laat aan duidelijkheid te wensen over. De bepaling uiteenrafelend gaat het - cumulatief - om de volgende eisen: (a) een nummer ter identificatie van personen, (b) dat voor een ander doel wordt gebruikt dan waarvoor het specifiek is bestemd en (c) dat zal worden gebruikt voor een externe koppeling op gegevensniveau. De gelding van deze bepaling wordt voorts begrensd ten opzichte van 24 Wbp. Dit betekent dat de verwerking van wettelijke persoonsnummers (en de daarbij aangehaakte persoonsgegevens) volledig door artikel 24 Wbp wordt genormeerd en

---

advies van de Registratiekamer. De bepaling is hierdoor duidelijker geworden. Nummergebruik op grond van een uitvoeringsregeling blijft echter ingevolge het tweede lid mogelijk, zodat de beoogde inperking - anders dan de noodzaak het fiat van de minister van Justitie te verwerven - geen materieel effect heeft.

<sup>300</sup>De werking van deze bepaling wordt in de toelichting niet beperkt tot het sofi-nummer. Daarnaast worden het A-/GBA-nummer en het nummer in de kentekenregistratie genoemd, TK 1997-1998, 25892, nr. 3, pp. 127 en 128.

<sup>301</sup>Een delegatiegrondslag kan derhalve zowel specifiek zijn (sectorwetgeving) als algemeen (artikel 24 Wbp). Dat de term "gebruik" in artikel 24 Wbp moet worden begrepen als "verwerking" in de zin van de Wbp, blijkt uit de toelichting op het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp, Stb. 2001, 383, p. 5.

<sup>302</sup>Besluit van 15 augustus 2001 inzake het gebruik van het sociaal-fiscaalnummer, Stb. 2001, 383.

<sup>303</sup>Nota van Toelichting, Stb. 2001, 383, p. 5.

<sup>304</sup>Deze, uit het systeem van de Wpr overgenomen bepaling, is wat minder passend in het kader van de normstelling in de Wbp. Zie in het bijzonder artikel 8 Wbp en de regeling inzake gevoelige gegevens.

derhalve niet onder de bevoegdheid tot preventief onderzoek van het Cbp ex artikel 31 valt<sup>305</sup>.

De afbakening is daarmee nog niet helder, omdat de betekenis van de begrippen "nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven" in artikel 24 en "nummer ter identificatie van personen" onvoldoende vaststaat. In de toelichting wordt onderscheiden tussen nationale persoonsnummers en sectorale persoonsnummers. Artikel 24 zou dan op de eerste en artikel 31 op de tweede categorie betrekking hebben<sup>306</sup>. Dat is echter een weinig deugdelijk onderscheid. Een sectornummer kan immers algemeen gebruikt worden en daardoor alsnog een "nationaal" karakter krijgen<sup>307</sup>. De Nota naar aanleiding van het verslag geeft daarvan al een illustratie door bank- en gironummers als identificatienummers in de zin van artikel 31 te noemen<sup>308</sup>. Met dit onderscheid wordt er bovendien aan voorbij gegaan, dat sectornummers een wettelijke grondslag kunnen hebben<sup>309</sup>. In de toelichting heeft het begrip "identificatienummer" een wel een zeer open inhoud gekregen, kan daardoor immers tevens het gebruik van combinaties van cijfers in de persoonsgegevens als administratienummer betreffen<sup>310</sup>. Deze bepaling beoogt preventief toezicht op bestandskoppelingen. Bij de keuze voor een dergelijk open nummerbegrip in combinatie met een koppeling op gegevensniveau is rechtsonzekerheid onvermijdelijk. Bovendien is de werkingssfeer van deze voorziening van preventieve toetsing beduidend ruimer dan spoort met de richtlijn.

Het hiervoor reeds besproken, op artikel 29 Wbp gebaseerde Vrijstellingsbesluit Wbp, bevat een regeling van van de meldingsplicht vrijgestelde informatiesystemen. In de opgenomen afbakeningsregimes komt het sofi-nummer nauwelijks voor. Een uitzondering vormt artikel 24 inzake reisdocumenten. Het sofi-nummer is hierin expliciet als toelaatbaar persoonsgegeven opgenomen. De toelichting gaat er van uit, dat de gegevensset op twee gronden berust: de in het besluit genoemde persoonsgegevens en de

---

<sup>305</sup>Volgens de toelichting van het Cbp op zijn website is een voorafgaand onderzoek vereist als de verantwoordelijke van plan is om een persoonlijk identificatienummer te gebruiken om bestanden van verschillende verantwoordelijken met elkaar in verband te brengen (te koppelen) zonder dat daartoe een wettelijke voorziening bestaat. De toelichting luidt als volgt: "Als de verantwoordelijke voornemens is een persoonsnummer te gebruiken voor een ander doel dan waarvoor het specifiek is bedoeld, moet hij die gegevensverwerking eerst voorleggen aan het CBP. Doorgaans heeft een persoonsnummer tot doel bepaalde verwerkingen met elkaar in verband te kunnen brengen (te koppelen). Het voorafgaand onderzoek is vereist als de verantwoordelijke voor zo een koppeling een persoonsnummer gebruikt dat daar eigenlijk niet voor bestemd is. U moet hierbij denken aan de situatie dat de verantwoordelijke het sofi-nummer wil gebruiken om de personeelsadministratie te koppelen aan de administratie van de Arbo-dienst." Hier lijkt het Cbp toch enigszins het spoor bijster. Het gebruik van het sofi-nummer is genormeerd door artikel 24 Wbp; het voorafgaand onderzoek in artikel 31 Wbp is geen complementaire voorziening.

<sup>306</sup>Zie de MvT, TK 1997-1998, 25892, nr. 3, p. 145. Vergelijk echter nr. 6, p. 46, waarin, anders dan in nr. 3, p. 145, wordt aangegeven, dat artikel 24 qua werkingssfeer ruimer is dan de geïmplementeerde richtlijnbevestiging, artikel 8, zevende lid.

<sup>307</sup>Vergelijk ook de verwevenheid in uitvoering van wettelijke regelingen in de bestuursrechtelijke informatiestructuur, in combinatie met het infrastrukturele gebruik van basisadministraties (GBA, belastingdienst, handelsregister en kadaster).

<sup>308</sup>TK 1998-1999, nr. 6, p. 46. Vergelijk de opneming van het bank- en gironummer van betrokkene als vast onderdeel van de persoonsgegevens in het Vrijstellingsbesluit Wbp, Stb. 2001, 250. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen voor communicatiebenodigde gegevens en andere, zoals deze functionele nummers.

<sup>309</sup>Vergelijk het nieuwe onderwijsnummer. Zie voorts het paspoortnummer en het rijbewijsnummer in de Paspoortwet en de Wegenverkeerswet en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen.

<sup>310</sup>Vergelijk de gebruikelijke combinatie van postcode en huisnummer als nummeraanduiding en andere cijfercombinaties op basis van geboortedatum, telefoonnummer e.d.

gegevens waarvan verwerking op grond van de wet verplicht is. Tot die laatste categorie wordt ook het sofi-nummer gerekend<sup>311</sup>. Wel staat het Vrijstellingsbesluit op ruime schaal het gebruik van administratienummers toe.

## 10.7 Effecten van de Wbp voor het nummergebruik in het onderwijs

Hiervoor is het informatieregime voor opneming en gebruik van sofi-nummer en onderwijsnummer beschreven, onderverdeeld naar registratieverplichtingen, verplicht gebruik, bevoegd gebruik en verstrekkingen. Hierbij valt op, dat de persoonsnummers, naast de verplichting tot opneming ervan in specifiek genoemde bestanden, alleen in hun functie van communicatiemiddel bij externe gegevensverstrekking zijn genormeerd, toegespitst op specifieke wettelijke taken. Intern nummergebruik is uitsluitend voorzien in de contacten van school of instelling met leerlingen of studenten, danwel hun ouders. Alleen bij de IB-Groep is het anders. Het nieuwe artikel 3a WVI staat dit bestuursorgaan in algemene zin toe, om het persoonsnummer te gebruiken bij de uitvoering van wettelijke taken<sup>312</sup>. Een dergelijke koppeling van het nummergebruik aan de uitvoering van een wettelijke regeling is gebruikelijk, al dan niet onder toevoeging van de bepaling dat het persoonsnummer tevens als registratienummer gebruikt mag worden<sup>313</sup>. De vraag in hoeverre binnen de eigen onderwijsorganisatie gebruik van het persoonsnummer is toegestaan: als administratienummer, in de organisatie van taken (management), monitoring en evaluatie, staat derhalve nog grotendeels open.

Het probleem is artikel 24, eerste lid, Wbp. Ingevolge deze bepaling is het toegestane nummergebruik in dit geval beperkt tot "doeleinden bij de wet bepaald"<sup>314</sup>. De Wbp kent op dit punt - anders dan de Wbp - geen (sectoraal te benutten) delegatiegrondslag met betrekking tot geoorloofd gebruik, zodat een uitbreiding van het gebruiksregime slechts is te baseren op een bevoegdheidsgrondslag op basis van het tweede lid, dat wil zeggen in het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp<sup>315</sup>. Omdat de informatiebepalingen in de onderwijswetten en de uitvoeringsregelingen in het teken van de verstrekking van bekostigings- en beleidsinformatie staan, kan deze beperking in de uitvoeringspraktijk gaan knellen. De bestaande onduidelijkheid over de strekking van de Wet persoonsnummers in verband met de gegevensverwerking ten behoeve van de interne onderwijsorganisatie van scholen en instellingen, is een extra argument in het pleidooi voor een zelfstandige informatiewet voor het onderwijsveld.

Een andere kwestie is het secundair, met het doel verenigbaar gebruik in de onderwijsorganisatie van door de IB-Groep verstrekte nationaliteits- en herkomstinformatie in het kader van de schoning van de inschrijvingsgegevens. Dit is nuttige, maar ook gevoelige informatie, waaromtrent een heldere regeling van opslag en

---

<sup>311</sup>Zie de Nota van Toelichting op het Vrijstellingsbesluit Wbp, Stb. 2001, 250, pp. 56 en en 61.

<sup>312</sup>Vergelijk artikel 9d, tweede lid, WVI, dat het gebruik van persoonsgegevens (met inbegrip van persoonsnummers) binnen de organisatie van de IB-Groep bindt aan de volgende rechtmatigheidscriteria: de gegevensverwerking moet (a) bij wet zijn vereist of toegestaan of (b) in het belang zijn van de uitoefening van de taken, bedoeld in artikel 3, eerste lid, WVI, en de persoonlijke levenssfeer van betrokkene daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Deze bepalingen sporen niet helemaal.

<sup>313</sup>zie de artikelen 28, derde lid, en 47, derde lid, Organisatiewet sociale verzekeringen 1997, waarin is bepaald dat het sociaal-fiscaal nummer tevens als registratienummer dient.

<sup>314</sup>Artikel 24 Wbp derogeeert derhalve aan artikel 9 WBP (verruiming van de strikte doelbinding).

<sup>315</sup>Het alternatief is het opnemen van een zelfstandige, complementaire bevoegdheidsgrondslag in het Besluit gebruik sofi-nummer Wbp, onder beheer van de Minister van Justitie.



gebruik gewenst zou zijn.

Een ander toepassingsprobleem betreft de reikwijdte van de bepaling, dat scholen en instellingen het persoonsnummer mogen gebruiken in het verkeer met de betreffende leerling of student, dan wel diens ouders. Het is duidelijk, dat deze bepaling in de schriftelijke communicatie geen problemen zal geven. Wat echter te zeggen van een nummergebruik bij de publieke bekendmaking van toets-, tentamen- en examenresultaten? Tijdens de schriftelijke behandeling heeft de minister nog eens benadrukt, dat ieder gebruik van het sofi-nummer van een leerling door een school dat niet wordt geregeld in de verschillende onderwijswetten, verboden is. Een dergelijk nummergebruik op lijsten van leerlingen of studenten zou derhalve in strijd zijn met de Wbp<sup>316</sup>. Hieruit volgt, dat scholen en instellingen min of meer verplicht zijn om met meerdere persoonsnummers te werken. Het nummergebruik bij publicatie van uitslagen is immers bedoeld om de privacy te beschermen.

## 10.8 De adviezen van de Registratiekamer en de Raad van State

Wat het voorgaande laat zien is de continuïteit in beleid en toepassing van persoonsnummers in de overheidsadministratie en de geleidelijke - incrementele - ontwikkeling van het sofi-nummer tot een algemeen persoonsnummer. Ieder beschikt ook over dit nummer, omdat het sofi-nummer sinds geruime tijd op basis van de Paspoortwet en de Wegenverkeerswet is opgenomen in paspoort en rijbewijs. Tegelijkertijd zijn aan het gebruik ervan nauwe grenzen gesteld door het vereiste in de Wbp van een wettelijke grondslag. In de uitvoeringspraktijk heeft dat systeem goed gewerkt. Het is inderdaad mogelijk gebleken om via een stringente gebruiksnormering uitwaaiering van nummergebruik buiten de toegestane kaders te voorkomen. Bovendien is het vereiste van een wettelijke grondslag in combinatie met een groeiend privacybesef effectief gebleken bij de beteugeling van ongeremde gegevensuitwisseling en bestandskoppeling.

Terwijl het algemene persoonsinformatiebeleid, met inbegrip van het persoonsnummerbeleid van de wetgever, in andere sectoren staat als een huis, sloeg bij de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel persoonsnummers de vlam in de pan en was onzekerheid troef. Het debat speelde zich af tegen de achtergrond van de privacydiscussie van eind jaren zestig (volkstelling) en tweede helft jaren tachtig (CPA: centrale persoonsadministratie en persoonsnummer)<sup>317</sup>. Oorzaak van dit sentiment was de negatieve advisering door Registratiekamer en Raad van State.

De Registratiekamer heeft meermalen over het wetsvoorstel geadviseerd. Voor het eerst op 1 oktober 1996, voorafgaand aan de indiening van het wetsvoorstel. In dit advies werden zowel persoonsnummers als basisregister in stevige bewoordingen afgewezen. Het nieuwe informatie- en controlesysteem zou op gespannen voet staan met de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen ministerie en onderwijsinstellingen en in strijd komen met de onderwijswetten. Om de doelmatigheid van de onderwijsadministraties te verbeteren werd invoering van persoonsnummers niet noodzakelijk geacht. Het genereren van beleidsinformatie met behulp van persoonsnummers zou, zo stelde de Kamer in uitzicht, leiden tot een systeem met behulp waarvan leerlingen en studenten

---

<sup>316</sup>TK 2000-2001, 25828, nr. 11, p. 13.

<sup>317</sup>Zie: J.W. Sentrop, Privacy-bescherming in Nederland. Schets van een ontwikkeling, Deventer 1985, Jan Holvast, "Op weg naar een risicoloze maatschappij?" De vrijheid van de mens in het informatie-tijdperk, Schoonhoven 1986 en Overkleef-Verburg 1995, hoofdstukken 3 en 5.

permanent gevolgd en hun persoonsgegevens voor uiteenlopende doeleinden gebruikt zouden kunnen worden. De Kamer achtte inrichting van een dergelijk systeem niet gerechtvaardigd en ook onverantwoord.

In zijn advies over het concept-wetsvoorstel<sup>318</sup> sloot de Raad van State zich aan bij de bezwaren van de Registratiekamer. Twee redenen stonden hierin centraal. Zo zou het beoogde sectoroverstijgende gebruik een zodanige toeneming in verspreiding van het sofi-nummer tot gevolg hebben, dat een ontwikkeling ervan tot nationaal persoonsnummer niet meer zou zijn te keren. In deze ontwikkeling zag de Raad grote privacyrisico's, mede omdat men weinig vertrouwen zei te hebben in de handhaving van de voorgestelde gebruiksregels. Een tweede principieel bezwaar van de Raad heeft betrekking op het loslaten van het (veronderstelde) van het uitgangspunt, dat het gebruik van het sofi-nummer is beperkt tot de relatie van bestuursorgaan en burger. In dit wetsvoorstel wordt in de ogen van de Raad 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.

Bovendien maakt de Raad bezwaar tegen de invoering van persoonsnummers op basis van een loutere doelmatigheidsafweging. Een dergelijke afweging heeft immers een voorspelbare uitkomst. Gebruik van een sector-overstijgend nummer zal dan immers altijd de voorkeur krijgen boven het gebruik van een sectorgebonden nummer, zodat de invoering van een algemeen persoonsnummer dan in feite onontkoombaar is.

De Raad concludeert dat de motivering van de keuze voor het sofi-nummer ontoereikend is en adviseert derhalve tot een heroverweging van het voorstel, mede in het licht van de ervaringen elders.

Deze kritische adviezen hadden een uitgebreid Nader rapport tot gevolg. Hierin werden de aangevoerde bezwaren uitvoerig besproken. De keuze voor het sofi-nummer in het onderwijs werd (opnieuw) gemotiveerd met een verwijzing naar het geldende nummerbeleid, als grondslag van het Besluit gebruik sofi-nummer. Invoering van het sofi-nummer in het onderwijsveld was daarin reeds verwerkt<sup>319</sup>.

Bovendien zou de wet voldoende waarborgen tegen misbruik of onbedoelde uitwaaiering bevatten, door uit te gaan van een gesloten stelsel van verwerking van persoonsnummers: "Het voorliggende wetsvoorstel is dan ook beslist niet een eerste stap naar de invoering van een nationaal persoonsnummer." Ervaringen in het buitenland werden als niet relevant geoordeeld, omdat de situatie een andere zou zijn. De kritiek van de Raad van State, dat het ministerie via het basisregister over gevoelige persoonsgegevens inzake ras/ethniciteit zou gaan beschikken, wordt bestreden omdat slechts de uitkomst van de gewichten- of cumi-regeling door de scholen zou worden gemeld en niet het persoonsgegeven als zodanig.

Werden de aangevoerde bezwaren derhalve gepasseerd, deze hadden wel tot gevolg dat de memorie van toelichting op onderdelen ingrijpend werd aangepast.

Na de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer op 22 december 1997 wendde de Registratiekamer zich tot de Vaste Commissie voor OCenW<sup>320</sup>. In deze fase

---

<sup>318</sup>TK 1997-1998, 25828, A en B.

<sup>319</sup>Inderdaad bevat de toelichting op het (voormalige) Besluit gebruik sofi-nummer een passage waarin het plan om dit nummer in het onderwijs in te voeren reeds wordt aangekondigd.

<sup>320</sup>De betreffende brieven dateren van 13 februari en 2 november 1998. Op 25 maart 1998 heeft een rondetafelgesprek plaatsgevonden.

zijn haar bezwaren geconcretiseerd en toegespitst op de volgende drie vragen: (a) is invoering van een persoonsgebonden nummer noodzakelijk, (b) is gebruik van het sofi-nummer noodzakelijk en (c) zijn er voldoende maatregelen tegen misbruik. De antwoord op de eerste vraag werd overgelaten aan het politieke oordeel. Bij de bespreking van het tweede vraagpunt werd aangesloten bij het door de Raad van State genoemde bezwaar van het loslaten van doelbinding.

De Kamer herhaalde daarbij haar waarschuwing, dat het sofi-nummer zodoende zou uitgroeien tot een nationaal persoonsnummer. Ook in de bespreking van het derde vraagpunt ging het vooral om het risico van uitwaaiering van het sofi-nummer. Om dit gevaar te keren werd niet alleen een nauwkeurige omschrijving van toegestaan gebruik gevraagd, gekoppeld aan toereikende maatregelen van controle en beveiliging, maar ook gerichte publieksvoorlichting. Bovendien is in overweging gegeven het wetsvoorstel toe te spitsen op controle van bekostiging. Het ministerie zou niet in een positie mogen komen die alleen het CBS past.

In een vervolgadvisie aan de minister van OCenW van 21 juni 2000, op diens verzoek uitgebracht over de Ontwerp-nota van wijziging (nadien nr. 8), heeft de Registratiekamer haar bezwaren weer toegelicht. Opnieuw is gewezen op het principiële karakter van het wetsvoorstel, zowel door uitbreiding van het sofi-domein, als gebruik van dit persoonsnummer voor een ander doel, te weten fraudebestrijding en monitoring van scholen en instellingen. De kern van haar bezwaren, diverse malen aangehaald in de parlementaire behandeling, is verwoord in de volgende passage: "De Registratiekamer heeft keer op keer gewezen op de risico's van invoering van het sofi-nummer in de onderwijssector. Daarbij ging het haar niet alleen om risico's binnen die sector, maar ook daarbuiten. Haar terugkerende bemoeienis met het onderhavige wetsvoorstel vloeide met name voort uit de huiver voor ongewenste en onrechtmatige uitwaaiering van het sofi-nummer, zeker in een tijdperk van steeds sneller voortgaande automatisering. De praktijk leert dat informatie die voorhanden is ook gebruikt wordt. Niet het instrument van een persoonsnummer als zodanig behoeft niet tot onaanvaardbare gevolgen te leiden. Problemen kunnen ontstaan doordat het faciliterend karakter ervan steeds weer nieuwe gebruiksmogelijkheden genereert. De legitimiteit van het gebruik wordt dan problematisch."

De Kamer herhaalde nog eens zijn voorkeur voor sectornummers. Niettemin werd geconcludeerd, dat de tweede nota van wijziging een aanzienlijke verbetering betekende ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

## 10.9 Persoonsnummers in perspectief

Het opmerkelijke in het parlementaire debat over de Wet persoonsnummers is de mate waarin het is gedomineerd door vooropgezette meningen, waarbij het soms leek of de tijd had stilgestaan. Het gebruik van "sweeping statements" in het debat komt een rationele besluitvorming echter niet altijd ten goede. Om die reden is het nodig om het gebruik van persoonsnummers nader te onderzoeken .

In toenemende mate worden persoonsnummers als identificatiemiddel gebruikt. Dat heeft een aantal redenen. Allereerst het teruglopen in identificerend vermogen van namen. De toeneming van minderheidsgroepen heeft tot veel nieuwe namen geleid met een grote foutenkans in gebruik door identieke namen, onbekende of wisselende schrijfwijzen en een veelvuldig gebruik van diacrieten. Een tweede oorzaak is de grotere wisseling in partnerrelaties en wijzigingen in het personen- en familierecht, waardoor het gebruikelijk is geworden om juridisch relevante relaties (tevens) in persoonsnummers uit

te drukken<sup>321</sup>. Een derde functie van persoonsnummers is de facilitering van de gegevensuitwisseling, toegespitst op de identificatie van de persoon en zijn relaties.

Vanuit privacyperspektief worden persoonsnummers als risicofactor gezien op het punt van koppelingen. Om die reden vergt de richtlijn ook extra waarborgen voor een rechtmatig gebruik. In ons bestel functioneren die nummers echter niet zozeer als aanjager van gegevensuitwisseling, maar vormen deze een onderdeel van de wettelijk voorgeschreven of veronderstelde informatievoorziening. In de overheidssector zijn persoonsnummers derhalve niet meer dan een faciliteit bij de uitoefening van wettelijke taken en bevoegdheden. De inrichting van de informatievoorziening is qua functionaliteit in beginsel volgend ten opzichte van de wetgeving en de daarin geformuleerde taken, bevoegdheden, rechten en verplichtingen. Daarin is te onderscheiden tussen basisadministraties - zoals de GBA, de belastingadministratie, het handelsregister en het kadaster - en specifieke uitvoeringsregistraties. Eerder zagen we dat het legaliteitsbeginsel een dubbele wettelijke grondslag vergt, zowel met betrekking tot taken en bevoegdheden, met inbegrip van de geformaliseerde informatiebetrekkingen, als voor de met de uitvoering gemoeide gegevensverwerking.

Informatierelaties in het bestuursrecht zijn in de regel herleidbaar tot de wettelijke formulering van individuele aanspraken en (financiële) verplichtingen in samenhang met de onderzoeksplicht van het bestuursorgaan in artikel 3:2 Awb.

Een goed voorbeeld van de doorwerking van een wijziging in regelgeving in de organisatie van de gegevensverwerking biedt de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden<sup>322</sup>. Deze wet bracht wijziging in de uitkeringsvoorwaarden van de sociale zekerheidsregelingen in die zin, dat iemand die "rechtens zijn vrijheid is ontnomen" niet meer voor een uitkering in aanmerking komt. Om deze regeling uit te kunnen voeren is artikel 95 van de Organisatiewet sociale verzekeringen uitgebreid met een nieuw tweede lid, waarin is bepaald dat de minister van Justitie informatie over gedetineerden verstrekt aan de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid (Lisv en SVB), waarbij hij gebruik mag maken van het sofi-nummer. Hieraan is vervolgens feitelijk uitvoering gegeven. Gegevensuitwisseling en nummergebruik zijn derhalve een afgeleide van deze wetswijziging, waarbij de status van gedetineerde een belangrijk afbakeningscriterium werd.

Andere veel voorkomende criteria zijn het inkomen en vermogen, herkomst en verblijfsstatus en de relatievorm. Daarnaast wordt de controle op identiteit steeds belangrijker. Een andere factor is de soms opgenomen rangorde in wettelijke aanspraken. Een voorbeeld is het vangnetkarakter van de Algemene bijstandswet.

Een nieuwe loot aan de stam van de gegevensuitwisseling is de zogenaamde één-loketfunctie of portalfunctie, waarbij de gegevensstromen zodanig worden georganiseerd, dat één bepaalde organisatie een rol als kruispunt krijgt<sup>323</sup>.

De organisatie van de informatievoorziening volgt als regel het stelsel van informatiebetrekkingen en de uitvoeringstraditie binnen een bepaalde wetsfamilie, zoals de zorg, de sociale zekerheid, landbouw en het onderwijs. Geen enkele sector is echter

---

<sup>321</sup>Veelal zal het gaan om familiebetrekkingen. Maar ook bewonersrelaties kunnen rechtens relevant zijn, zoals in de Algemene bijstandswet en in de Wet huursubsidies.

<sup>322</sup>Stb. 1999, 595.

<sup>323</sup>Om de in deze paragraaf genoemde redenen is vergelijking met het nummergebruik in andere landen vaak nogal problematisch, omdat de organisatie van de gegevensverwerking in het openbaar bestuur een afspiegeling is van de inrichting van de verzorgingsstaat, de staatsvorm, de bestuurlijke organisatie en de doelmatigheid in functioneren van het overheidsapparaat.

volledig autonoom. Vrijwel steeds zal de uitvoering van regelingen de verzameling van elders aanwezige informatie nodig maken. Soms zal het gaan om gegevens uit een (sectoroverstijgende) basisadministratie, zoals de GBA<sup>324</sup>. In andere gevallen moet een afzonderlijk gegevenstraject worden georganiseerd. Zie de hiervoor beschreven informatierelatie tussen de Justitieketen en de sociale zekerheid. De grote populariteit van het sofi-nummer heeft te maken met het intensieve gebruik van basisadministraties, met name van de GBA (identiteit, relaties en verblijfsstatus), de belastingadministratie (inkomen en vermogen) en de sociale zekerheid/Rinis (uitkeringen). Het sofi-nummer fungeert als toegang tot deze registraties. Was het sofi-nummer oorspronkelijk bedoeld voor gebruik binnen het zogenaamde sofi-domein<sup>325</sup>, reeds tijdens de behandeling van dit wetsontwerp werd de functionaliteit ervan verbreed en uitgebreid tot persoonsnummer in de GBA<sup>326</sup>. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd, dat het sofi-nummer nooit als louter sectornummer voor het sofi-domein bedoeld is geweest, maar dat daaraan vanaf het tijdstip van invoering een meer algemene functie is toegedacht als nationaal persoonsnummer in wording.

Tijdens de behandeling van de Wet persoonsnummers heeft de Registratiekamer haar voorkeur voor een sectornummer als alternatief voor het sofi-nummer sterk benadrukt<sup>327</sup>. Het begrip sectornummer is echter niet geïkt. Een dergelijk nummer kan zowel een afgebakend veld betreffen (het onderwijsnummer voor bijzondere groepen leerlingen en studenten), dan wel een bepaalde functionaliteit (bank- en giro nummers) of een specifieke faciliteit (paspoort-, rijbewijs- en kentekennummer). Zoals hiervoor bleek, is geen enkele sector uit een oogpunt van gegevensverwerking "selfsupporting". De vraag is dan hoe de koppeling te leggen met de overkoepelende basisadministraties, waarvan de twee belangrijkste toegankelijk zijn via het sofi-nummer en hoe specifiek gegevensverkeer zo doelmatig mogelijk te laten verlopen. Kiest men voor de optie van een sectornummer, dan is een verwijzindex of een dubbel nummersysteem bijna onvermijdelijk. Uit het voorgaande volgt, dat het verschil tussen een algemeen persoonsnummer en een sectornummer gradueel is en zeker niet de functie kan vervullen van "Chinese wall" ter afbakening van de verschillende sectoren van overheidsbemoedening.

De thans bestaande situatie in het onderwijsveld is hiervan een illustratie. Gebruik van het sofi-nummer is voorgeschreven in de personeelsadministraties van het onderwijspersoneel. Daarnaast is de verwerking van dit nummer verplicht/toegestaan in het gegevensverkeer met de belastingdienst, de sociale zekerheid en de gemeentebesturen (ABW) bij de uitvoering van de Wet studiefinanciering, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Les- en cursusgeldwet. Keuze voor een volledig dekkend onderwijsnummer voor onderwijsdeelnemers zou betekenen, dat de IB-Groep met een dubbel nummersysteem zou moeten gaan werken, terwijl het gegevensverkeer

---

<sup>324</sup>Zie het kabinetsstandpunt inzake de modernisering van de GBA, waarbij de GBA mede fungeert als spil van een identiteitsinfrastructuur. Omdat een GBA die volledig online bevragebaar is, niet direct realiseerbaar is, zal als tussenstap worden voorzien in een landelijk raadpleegbare directory als centraal persoonsregister. TK 2000-2001, 27859, nr. 1.

<sup>325</sup>Wetsvoorstel invoering sociaal-fiscaal nummer, TK 1988-1989, 20854, nrs. 1-2.

<sup>326</sup>Zie het Wetsvoorstel Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, TK 1988-1989, 21123, nrs. 1-2. Zie ook de strategienotitie inzake het gebruik van administratienummers bij de rijksoverheid, TK 1984-1985, nrs. 1-2 en de notitie "A-nummer en Sofi-nummer: een paar apart", TK 1988-1989, 21178, nr. 1.

<sup>327</sup>Zie ook de pp. 49 en 50 in haar Jaarverslag over 2000. Op p. 48 valt te lezen: "De Registratiekamer is voorstander van een terughoudend gebruik van het sofi-nummer. Dat wil zeggen dat het gebruik wordt beperkt tot het domein waarvoor het in het leven is geroepen: dat van de uitvoering van de sociale zekerheid en de belastingheffing."

van scholen met het gemeentebestuur en andere partners zonder nummergebruik niet optimaal zou zijn. Om aan dat laatste tegemoet te komen zouden scholen tevens over het sofi-nummer moeten kunnen beschikken of gemeentebesturen en andere afnemers (mede) over het onderwijsnummer. Dat de doelmatigheid hier niet mee is gediend en dat onder omstandigheden door het foutenrisico ook de rechtmatigheid in geding kan zijn, is duidelijk.

Het door de Raad van State genoemde bezwaar, nadien overgenomen door de Registratiekamer, dat de Wet persoonsnummers tot een oneigenlijke uitbreiding van het sofi-nummer zou leiden door het gebruik van dit nummer in een bestuurlijke context toe te staan, snijdt geen hout. Waar de Raad aan voorbij gaat is dat onderwijs in relatie tot de burger een voorziening in natura is, te vergelijken met verstrekkingen in natura op basis van de Ziekenfondswet en de AWBZ, terwijl bepaalde gesubsidieerde activiteiten vergelijkbare driepartijen-verhoudingen scheppen. Dit type relaties heeft per definitie een driepartijenkarakter, waarbij de financiële relatie in beginsel los staat van de verstrekingsrelatie. Niet is in te zien waarom in dit type verbanden geen gebruik gemaakt zou mogen worden van het sofi-nummer. Dat deze opvatting van de Raad van State geen steun krijgt, blijkt uit de opnemings van het sofi-nummer in de Ziekenfondswet en de AWBZ. De betreffende wetwijzigingen kwamen moeiteloos door het parlement<sup>328</sup>. Bovendien gaat de Raad ten onrechte uit van een beperking van het sofi-nummergebruik tot het sofi-domein, onder voorbijgaan van de belangrijke functie van dit persoonsnummer in de GBA.

Opmerkelijk in zijn advies is de reactie van de Raad van State op het ter motivering van het persoonsnummer genoemde doelmatigheidsargument. Op dit punt is sprake van botsende opvattingen van de twee hoge colleges van staat, de Raad van State en de Algemene Rekenkamer. De Rekenkamer stelt in het licht van de VBTB-veranderingsoperatie hoge eisen aan de kwaliteit van informatievoorziening, in samenhang met de toetsing op doelmatigheid en effectiviteit van taakvervulling. De Raad van State lijkt echter uit te gaan van een ander waardenpatroon, waarin het doelmatigheidsargument een geringere motiveringskracht heeft. In de stellingname over de invoering van het persoonsnummer in het onderwijs leidt deze visies tot diametraal tegenover elkaar staande standpunten, waarbij dat van de Rekenkamer mij het meeste overtuigt omdat de privacyrisico's van het gebruik van persoonsnummers door wetgeving zeer wel beheersbaar zijn gebleken.

Intrigerend blijft de vraag waarom de invoering van persoonsnummers in het onderwijs in het parlement op zoveel onwil stuitte. Een paar factoren zijn wel te noemen. Allereerst natuurlijk de negatieve adviezen, met name dat van de Registratiekamer. Hiermee werd ingespeeld op latente privacysentimenten, vooral de onvrede met de grootschalige ICT-ontwikkeling, de doorgaande "vernummering" van personen, weer een nieuwe centrale basisregistratie - landelijk dekkend en voor kinderen vanaf 4 jaar - en de angst voor Big Brother. Dit in combinatie met de suggestie van de Registratiekamer dat zo hier en daar binnen de overheid sprake zou zijn van een onzorgvuldige gegevensverwerking. Het onbehagen lijkt echter dieper te steken, verweven als het is met de beleidsambities en sturingspretenties van minister (en parlement), tegen de achtergrond van mislukte onderwijsvernieuwingen, uitholling van het onderwijs door de jarenlange bezuinigingen, processen van schaalvergroting en de invoering van (weer) nieuwe sturingsconcepten<sup>329</sup>.

---

<sup>328</sup>Zie de Wet sociaal-fiscaalnummer Ziekenfondswet, Stb. 1995, 684 en de Wijzigingswet AWBZ, invoering gebruik sociaal-fiscaalnummer, Stb. 2000, 50.

<sup>329</sup>Zie de opmerkingen in de toelichtende stukken over de archaïsche staat van gegevensverwerking op een

De nogal technocratische toonzetting van de memorie van toelichting maakte het er niet beter op. Dat informatie macht is en dat die macht gewantrouwd moet worden, lijkt kortom de toonzetting sterk bepaald te hebben.

## **11. Bevindingen en conclusies**

Een "spending department" als OCenW is niet alleen de top van de pyramide in het beleidsmatig en juridisch nogal gesloten onderwijsveld, maar tegelijkertijd op het niveau van de rijksoverheid op gelijke voet als andere ministeries onderworpen aan de grote richtinggevendende operaties op het niveau van besluitvorming van kabinet en parlement. Dat geldt in het bijzonder voor de invoering van een VBTB-planning en controlcyclus in het begrotingsproces, toegesneden op de financiële en beleidsmatige effectiviteit van taakvervulling, de uitvoering van de ICT-agenda<sup>330</sup>, versterking van het toezicht<sup>331</sup> en administratieve lastenverlichting<sup>332</sup>.

Tegelijkertijd is het onderwijs een van de belangrijkste terreinen van overheidszorg, instrumenteel aan het bereiken van politieke en maatschappelijke doelen als de integratie van minderheden, de bestrijding van achterstanden en de overgang naar de moderne kenniseconomie<sup>333</sup>. De behoefte aan beleidsinformatie, "monitoring" en sturing van minister en Tweede Kamer is daardoor zeer groot. Inmiddels is daar een communautaire component bijgekomen in de vorm van coördinatie en harmonisatie van onderwijsbeleid op basis van benchmarking.

De met het Wetsvoorstel persoonsnummers beoogde herstructurering van de gegevensverwerking in het onderwijsveld is met elk van de hier genoemde thema's in verband te brengen en als zodanig ook geloofwaardig te motiveren.

Dat hiertegen verzet zou rijzen, is gezien de spanning in de verhouding tussen het ministerie als financier en (mede-)spelbepaler en de scholen en instellingen als uitvoeringsorganisaties in het veld niet verwonderlijk. "Loon naar werken" is wel erg sterk uitgedrukt, maar niet geheel zonder grond.

In het onderzoek is gebleken van een duidelijke verschuiving in het denken in Europees verband over de privacyrisico's van persoonsnummers. Invoering en gebruik is

---

deel van de scholen.

<sup>330</sup>Zie de aanbiedingsbrief bij een viertal bouwsteennotities van de ministers van EZ, GII en van OCenW en de staatssecretarissen van VenW en van OCenW van 17 oktober 2001, TK 2001-2002, 26643, nr. 32. De tweede bouwsteennotitie gaat over "ICT in het onderwijs" als kabinetsprioriteit, terwijl de derde notitie de elektronische overheid tot onderwerp heeft, waaronder de "face to face" publieke dienstverlening in het onderwijs, de stroomlijning van basisgegevens (basisadministraties) en reductie van administratieve lasten en de vierde notitie het onderwerp ICT-onderzoek en -innovatie behandelt.

<sup>331</sup>Zie ook de betrokkenheid van OCenW bij de ESF-affaire. Zie de subsidieregeling OCW-ESF van 18 mei 2001, bestemd voor roc's en landelijke organen, Uitleg Gele katern, 2001, nr. 15 van 6 juni 2001 en kamervragen over de besteding van ESF-gelden ten behoeve van bestrijding van voortijdig schoolverlaten, Aanhangel Handelingen TK 2000-2001, nr. 59. Zie voorts de stukken onder kamerstuknummer 26642 onder de titel Europees Sociaal Fonds. Hieruit blijkt onder meer, dat naast de interne controle door (thans) het Agentschap SZW, de volgende externe instanties zijn betrokken bij het toezicht op en/of controle van de uitvoering van de ESF-regelingen: Algemene Rekenkamer, Comité van toezicht, Europese Commissie, Europese Rekenkamer en het ministerie van Financiën.

<sup>332</sup>Zie de brieven van de ministers van EZ en van Justitie van 18 mei 2001, TK 2000-2001, 24036 (MDW), TK 2000-2001, 24036, nr. 216 met een voortgangsrapportage van de verschillende departementen en van 11 oktober 2001, nr. 229 met een overzicht van maatregelen en gerealiseerde besparingen.

<sup>333</sup>Zie de nota "De kennisnota in zicht", TK 2000-2001, 27406, nrs. 1-2, waarin de beleidsagenda van de bijzondere Europese Raad in Lissabon, gericht op de overgang naar de kenniseconomie, in geconcretiseerd nationaal beleid is omgezet.

toegestaan, onder omstandigheden zelfs geboden, mits in voldoende waarborgen tegen onrechtmatige gegevensverwerking is voorzien. Het vereiste van een wettelijke grondslag in artikel 24 Wbp voldoet aan dit criterium. Het grondrechtelijk (verdrags)recht en de EG-privacyrichtlijn verzetten zich evenmin tegen een incrementele en verantwoorde uitbreiding van het soft-nummer op basis van een specifieke belangenafweging door de wetgever. Toezicht en handhaving, mede door sanctionering, is op grond van de Wbp primair een zaak van het College bescherming persoonsgegevens. Deze wet kent voorts ruime voorzieningen van rechtsbescherming, zodat ook de mondige burger over voldoende middelen beschikt om naleving van de wet op dit punt af te dwingen.

Is de keuze voor de invoering van een systeem van persoonsnummers en de herstructurering van de gegevensverwerking door inrichting van een centraal basisregister onderwijs bij de IB-Groep verantwoord te noemen, op de wetstechnische uitvoering is niettemin kritiek mogelijk. Dat bij de normering van het nieuwe informatieregime is aangesloten bij de bestaande systematiek van bekostigingswetgeving en sectorale onderwijswetten is begrijpelijk, maar heeft wel geleid tot ondoorzichtige, complexe en op onderdelen gewrongen en moeizaam toepasbare regelgeving. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zijn daarmee niet gediend, terwijl de wetsgeschiedenis onvoldoende compensatie biedt door tegenstrijdigheden in de uitleg. Bovendien is de wetsgeschiedenis voor de interpretatie van het communautaire recht slechts van beperkte waarde. Door de normering van de gegevensverwerking uitsluitend toe te spitsen op de institutionele structuur van de onderwijswetgeving als uitvloeisel van de vrijheid van onderwijs in artikel 23 Grw., is te weinig oog geweest voor de zelfstandige informatiepositie van leerlingen en studenten, met name voor de werking van het transparantiecriterium in artikel 8 EVRM, in samenhang met hun recht op onderwijs en dat van hun ouders in artikel 2 EP EVRM. De driehoeksrelatie op het punt van gegevensverwerking en -bescherming van ministerie, scholen/instellingen en hun leerlingen of studenten is daardoor in de nieuwe wet onvoldoende uit de verf gekomen. In het verlengde hiervan zijn knelpunten aanwijsbaar in de relatie van deze sectorwetgeving tot de Wbp, (botsende) grondrechten en de achterliggende communautaire privacyrichtlijn.

Vandaar de aanbeveling om deze Wet persoonsnummers te beschouwen als tussenstap in de regeling van gegevensverwerking in het onderwijsveld<sup>334</sup>. Einddoel zou de totstandkoming van een integrale, evenwichtige, transparante en goed uitvoerbare informatiewet voor het onderwijs moeten zijn, al dan niet onder te brengen in een nieuwe wet algemene bepalingen onderwijs. Dit in combinatie met een sanering van bestaande informatieregelingen. Dat deze investering in wetgevingscapaciteit op termijn loont, staat voor mij vast.

Prof.mr. G. Overkleeft-Verburg  
hoogleraar staats- en bestuursrecht  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
oktober 2001

---

<sup>334</sup>Zie ook de plannen voor de zorgsector. Zie de beleidsbrief en Actieplan ICT in de Zorg, TK 2000-2001, 27529, nr. 1 en de nota "Vraag aan bod", de kabinetsvisie op de noodzakelijke vernieuwingen in het zorgstelsel, TK 2000-2001, 27855, nrs. 1-2.



## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Informatiebetrekkingen in het onderwijsrecht .....   | 1  |
| 1. Inleiding.....  | 1  |
| 1.1 Algemeen .....   | 1  |
| 1.2 Plan van behandeling .....   | 5  |
| 2. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel .....   | 6  |
| 3. Normering van gegevensverwerking, het Europese regelingskader .....                                 | 6  |
| 4. Communautair onderwijsrecht en -beleid.....   | 8  |
| 5. De materiële normering in de Wet bescherming persoonsgegevens.....                                  | 9  |
| 5.1 Algemeen .....   | 9  |
| 5.2 Algemene normen inzake gegevensverwerking, het<br>doelbindingsbeginsel.....                        | 10 |
| 5.3 Specifieke rechtmatigheidscriteria.....  | 12 |
| 5.4 Normering van gevoelige persoonsgegevens .....   | 14 |
| 5.5 Aanvullende normstelling.....  | 14 |
| 6. Het bestaande sectorale regime van informatievoorziening .....                                      | 15 |
| 6.1 Algemeen .....   | 15 |
| 6.2 Het informatieregime in de WPO.....  | 16 |
| 6.3 Het informatieregime in de WEC.....  | 17 |
| 6.4 Het informatieregime in de WVO .....   | 17 |
| 6.5 Het informatieregime in de WEB.....  | 18 |
| 6.6 Het informatieregime in de WHW .....   | 19 |
| 6.7 Gegevensverwerking door de IB-Groep .....  | 21 |
| 6.8 Gegevensverwerking door het ministerie van OCenW .....   | 21 |
| 6.9 Gegevensverwerking door scholen en instellingen .....  | 23 |
| 7. Het Wetsvoorstel persoonsnummers .....  | 24 |
| 7.1 Algemeen .....   | 24 |
| 7.2 Te verstrekken gegevens bij toelating en inschrijving.....   | 24 |
| 7.3 Het centraal register onderwijs .....  | 25 |
| 7.4 Complementaire regeling van het basisregister in de onderwijswetten.....                           | 30 |
| 8. Het wettelijk informatieregime betreffende de persoonsnummers .....                                 | 36 |
| 8.1 Algemeen .....   | 36 |
| 8.2 Nummeruitgifte en nummerbeheer.....  | 36 |
| 8.3 De normering van het gebruik van persoonsnummers .....   | 39 |
| 8.4 Aanpassing van bestaande sectorale onderwijswetten.....  | 46 |
| 8.5 Leerlingen en studentenregistraties en de Wbp.....   | 47 |
| 9. Het Wetsvoorstel persoonsnummers in het perspectief van de<br>onderwijsvrijheid.....                | 50 |
| 9.1 Onderwijswetgeving in het spanningsveld van (botsende) nationale<br>en Europese grondrechten ..... | 50 |
| 9.2 Doorwerking van privacygrondrechten .....  | 51 |
| 9.3 Regelingsystematiek en eisen van wetgevingskwaliteit.....  | 51 |
| 9.4 Functies van informatievoorziening in een grondrechtelijk kader .....                              | 54 |
| 10. Normatieve aspecten van persoonsnummers .....  | 57 |
| 10.1 Algemeen .....  | 57 |
| 10.2 Het grondrechtelijk kader van het persoonsnummer .....  | 58 |
| 10.3 Het persoonsnummer in het licht van het EDV 1981 .....  | 62 |
| 10.4 Het persoonsnummer in richtlijn 95/46/EG.....   | 65 |
| 10.5 Persoonsnummers onder de Wet persoonsregistraties .....   | 67 |
| 10.6 De implementatie van het richtlijnregime in de Wbp.....   | 69 |

|  |    |
|--|----|
| 10.7 Effekten van de Wbp voor het nummergebruik in het onderwijs ..... | 72 |
| 10.8 De adviezen van de Registratiekamer en de Raad van State.....     | 73 |
| 10.9 Persoonsnummers in perspectief.....                               | 75 |
| 11. Bevindingen en conclusies .....                                    | 79 |