

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

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

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. Op zichzelf onderschrijft de Afdeling de wenselijkheid om de eenheid binnen de onderwijswetgeving te bevorderen. De toelichting zet evenwel niet uiteen waarom het instrument van een algemene, alle sectoren overstijgende onderwijswet daarvoor geschikt zou zijn. Gegeven de uiteenlopende kenmerken van de onderwijssectoren is het aantal onderwerpen dat zich voor een algemene regeling leent vermoedelijk zeer beperkt. In dit verband ontbreekt een indicatie van de onderwerpen die in die algemene regeling een plaats zou kunnen krijgen.

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

1. Geschiktheid van een algemene onderwijswet (Awo)

Doel van het wetsvoorstel is om regels die een bovensectoraal karakter hebben voortaan zoveel mogelijk in één wet op te nemen. Volgens de toelichting wordt het zo voor scholen en andere betrokkenen eenvoudiger om hun weg te vinden in de onderwijswetgeving,¹ verbetert de aansluiting tussen de onderwijssectoren omdat regelingen minder onnodig uit elkaar zullen lopen en leidt een algemene wet tot bestendiger wetgeving omdat aanpassingen voor alle onderwijssectoren gaan gelden en daarom extra zorgvuldigheid vragen.

De Awo heeft het karakter van een aanbouwwet. Een definitieve (hoofd)stukindeling ontbreekt. Het voorstel bevat voorshands slechts een bovensectorale regeling met betrekking tot de onderwijsregisters. Mogelijk worden later andere onderdelen toegevoegd. Voorshands wordt alleen gedacht aan

¹ Onder meer doordat het aantal afzonderlijke wetten zal afnemen.

incorporatie van de Wet op het lerarenregister, en mogelijk ook de wettelijke bepalingen over de jaarverantwoording.

De Afdeling juicht het streven naar meer eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de wetgeving op zichzelf toe. Het middel van een algemene wet onderwijs acht zij in dit geval niet geschikt. De onderwijswetgeving is in hoge mate sectoraal bepaald. De onderwijssectoren – primair, voortgezet, beroeps-, hoger en speciaal en voortgezet speciaal onderwijs – hebben weliswaar veel thema's gemeenschappelijk, zoals rechtsvorm, bekostiging, doelgroep, personeel, kwaliteitseisen, toezicht. Maar de eigen aard van de sectoren brengt mee dat maar weinig thema's zich zullen lenen voor een algemene, uniforme regeling. Die eigen aard komt onder meer tot uitdrukking in wezenlijke verschillen in onder meer doelgroepen, omvang van het aanbod en aantal instellingen, schaalgrootte en mate van professionalisering, bekostigungsstructuur en kwaliteitscontrole, de bestuursstructuur en medezeggenschap. Naarmate het bereik van de algemene onderwijswet beperkter is, betekent dit dat een gebruiker voor een goed en volledig begrip van het onderwijsrecht dat op hem van toepassing is niet alleen de algemene onderwijswet, maar ook de sectorwetten erop zal moeten naslaan.

Gegeven de verscheidenheid tussen de onderwijssectoren zal de algemene wet voorts zelf niet aan een vorm van sectorindeling kunnen ontkomen. Dat is niet bevorderlijk voor de toegankelijkheid ervan voor de gebruiker. De Wet op het onderwijstoezicht kent bijvoorbeeld een klein algemeen deel, en daarnaast wat betreft de uitoefening van het toezicht een indeling naar sectoren. De verscheidenheid tussen sectoren heeft voorts als risico dat een algemene wet ingewikkelder wordt dan een sectorale regeling en de gelaagdheid van de regeling toeneemt. De beoogde eenheid kan namelijk slechts worden bereikt door daarop uitzonderingen toe te laten of op een lager niveau regels te stellen om recht te doen aan de verschillen. Het wetsvoorstel, hoewel dat is beperkt tot één onderwerp, laat reeds zien tot welke problemen dit leidt.² De onoverzichtelijkheid voor de gebruiker wordt ten slotte nog vergroot omdat de algemene onderwijswet ook in de plannen van de regering vooralsnog meer het karakter heeft van een algemene (verzamel-)wet, naast de andere 'algemene' wetten en de sectorwetten.

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

Zou een algemene wet zinvol blijken te zijn, dan zal het realiseren daarvan een langdurig project zijn. De Afdeling geeft de regering daarom in overweging voor de kortere termijn te streven naar verdere harmonisatie van begrippen en terminologie in de sectorwetgeving en waar mogelijk incorporatie van de afzonderlijke

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

themawetten in de sectorwetten. Verdere harmonisatie op die kortere termijn kan tevens worden bereikt door voortschrijdende aanpassing van de onderwijswetgeving aan de Algemene wet bestuursrecht.³

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

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

2. Betrouwbaarheid gegevens niet bekostigd hoger onderwijs

Voorgesteld wordt de beschikbaarstelling van diplomagegevens inzake het bekostigd onderwijs uit te breiden naar niet bekostigd onderwijs. Het voornemen daartoe was al aangekondigd bij het wetsvoorstel tot instelling van het diplomaregister, maar kon toen niet worden uitgevoerd, omdat nog niet werd voldaan aan de eis van beschikbaarheid en betrouwbaarheid.⁴ In de memorie van toelichting bij het huidige wetsvoorstel wordt gesteld dat de gegevens van het niet bekostigde middelbaar onderwijs aan beide criteria voldoen.⁵ Als gevolg van het wetsvoorstel zal ook het niet bekostigd hoger onderwijs verplicht worden persoonsgegevens van studenten te leveren aan DUO voor verdere verwerking in het register onderwijsdeelnemers. Aan het vereiste van beschikbaarheid lijkt dus te zullen worden voldaan. Een uiteenzetting over de vraag of de gegevens van het niet bekostigd hoger onderwijs tevens voldoen aan de eis van betrouwbaarheid ontbreekt echter.

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

3. Systematiek en terminologie

Artikel 2.1 introduceert de gegevenssets (basisgegevens, vrijstellingsgegevens, verzuimgegevens en diplomagegevens). Deze sets worden gedefinieerd in relatie tot de doelen waarvoor levering van deze gegevens aan de minister ten behoeve van het register onderwijsdeelnemers noodzakelijk is. Dit gebeurt door te verwijzen naar het relevante lid van de doelbepaling, artikel 2.3. Hierdoor wordt bereikt dat de doelbinding van de vier samenstellende registers gehandhaafd blijft en wordt het mogelijk de specificatie van de gegevens te delegeren, aldus de toelichting. Artikel 2.7 bepaalt welke gegevens worden geregistreerd in het register onderwijsdeelnemers. Dit betreft per onderwijsdeelnemer het persoonsgebonden nummer en voor zover van toepassing de identificerende gegevens en de overige basisgegevens, vrijstellingsgegevens, verzuimgegevens en diplomagegevens. Deze ordening is volgens de toelichting gebaseerd op de gegevenssets.

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

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 607, nr. 4.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 587, nr. 3, blz. 2.

⁵ Paragraaf 3.2 Beschikbaarstelling diplomagegevens niet bekostigd onderwijs.

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

4. Persoonsgegevens

a. Artikel 2.10, eerste lid, bepaalt dat persoonsgegevens over gezondheid deel uit kunnen maken van de basisgegevens. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens is in beginsel verboden en dient om die reden haar grondslag te vinden in een wet in formele zin die een voldoende specifieke regeling bevat, ook ten aanzien van de noodzaak van de verwerking.⁶ Doordat het voorstel een niet geconditioneerde bepaling bevat, ontbreken deze waarborgen.

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

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

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

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

De Afdeling adviseert de overige taken die het hier betreft in de wet zelf op te nemen.⁷

5. Evaluatie

Artikel 2.31 bepaalt dat het register onderwijsdeelnemers binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd op de aspecten doeltreffendheid en werking in de praktijk. Ter toelichting wordt gewezen op de motie van het lid Franken c.s. van 17 mei 2011.⁸ Daarin wordt de regering opgeroepen om bij

⁶ Artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens en Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995 L 281).

⁷ Zie aanwijzing 24 en 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁸ Kamerstukken I 2010/11, 31 051, nr. D.

nieuwe wetgeving, waarbij van een beperking op het grondrecht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer sprake is, onder meer te voorzien in een evaluatiebepaling.

De Afdeling merkt op dat het register onderwijsdeelnemers dezelfde materie regelt als de bestaande registerwetgeving en dat de doelen van de gegevensverwerking niet veranderen. Gelet daarop leidt het wetsvoorstel niet tot een grotere of andere inperking van de persoonlijke levenssfeer. Om die reden is de betekenis van een evaluatiebepaling niet duidelijk. Tenzij het nut alsnog aannemelijk kan worden gemaakt, adviseert de Afdeling deze bepaling te schrappen.

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

De waarnemend vice-president van de Raad van State,