

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2017, no.2017000283, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het pseudonimiseren van een persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer ten behoeve van het bieden van voorzieningen in het kader van het onderwijs en de begeleiding van onderwijsdeelnemers, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor onderwijsinstellingen om een pseudoniem te genereren op basis van het persoonsgebonden nummer. Met dit pseudoniem kan voor een specifiek geval een ander pseudoniem (een ketenID) worden gegenereerd dat gebruikt kan worden bij de digitale uitwisseling van gegevens tussen een onderwijsinstelling en een andere partij.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen waar het gaat om het stellen van regels over de voorwaarden waaronder de pseudoniemen kunnen worden gebruikt.

In het voorstel wordt een grondslag gegeven om bij ministeriële regeling regels te stellen over de voorwaarden waaronder de pseudoniemen kunnen worden gegenereerd en gebruikt. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

#### *Gebruik van andere persoonsgegevens*

De toelichting stelt dat de voorwaarden onder meer betrekking hebben op eventuele andere persoonsgegevens die in combinatie met het pseudoniem/ketenID gebruikt mogen worden.<sup>1</sup> Hierbij wordt niet aangegeven om welke andere persoonsgegevens het hier gaat. Elders geeft de toelichting als voorbeeld het gebruik van de voornaam en wordt gesteld dat de onderwijsinstelling zelf bepaalt welke aanvullende gegevens met leveranciers worden uitgewisseld.<sup>2</sup> Vervolgens stelt de toelichting ook dat het hier kan gaan om bijvoorbeeld de naam of initialen van de leerling, de groep of het niveau van de onderwijsdeelnemer.<sup>3</sup>

Het verstrekken van andere persoonsgegevens bij het pseudoniem/ketenID kan ertoe leiden dat de private partij ondanks de beoogde pseudonimisering kan achterhalen om welke leerling het gaat. Dit risico wordt vergroot naarmate er meer aanvullende gegevens worden verstrekt. Het is daarom van belang dat duidelijk is welke aanvullende gegevens wel en niet verstrekt mogen worden. De onduidelijkheid in de toelichting over de persoonsgegevens die mogen worden verstrekt en de keuze om dit aan de onderwijsinstellingen zelf over te laten lijken daarom op gespannen voet te staan met het doel van het wetsvoorstel om bij de uitwisseling zo min mogelijk persoonsgegevens te gebruiken.<sup>4</sup>

#### *Inhoud en niveau van regelgeving*

In het voorstel wordt ervoor gekozen om de regeling van de voorwaarden voor gebruik te delegeren naar het niveau van een ministeriële regeling. In het voorstel

---

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf 1.7.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 1.6.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 1.1.

zelf staat dat het hier in ieder geval gaat om de duur, de beveiliging, waaronder gescheiden opslag van de pseudoniemen en de categorieën van ontvangers van deze pseudoniemen.<sup>5</sup> De toelichting geeft aan dat de voorwaarden onder meer betrekking hebben op de partijen die over het pseudoniem/ketenID mogen beschikken, de bewaartermijn van het pseudoniem/ketenID, eventuele andere persoonsgegevens die in combinatie met het pseudoniem/ketenID gebruikt mogen worden, de manier waarop het pseudoniem/ketenID tot stand komt en de beveiligingseisen.

De Afdeling merkt hierover ten eerste op dat de toelichting voorbeelden van voorwaarden noemt die niet in het voorstel zelf zijn opgenomen, zoals andere persoonsgegevens die mogen worden gebruikt en de manier waarop het pseudoniem/ketenID tot stand komt. Dit is onwenselijk omdat delegatie van regelgevende bevoegdheid in het voorstel zelf zo concreet en nauwkeurig mogelijk moet worden begrensd.<sup>6</sup> Daarnaast wordt niet gemotiveerd waarom voor al deze typen voorwaarden gekozen is voor delegatie naar ministeriële regeling. In ieder geval daar waar het gaat om de bewaartermijn, de aanvullende gegevens die mogen worden verstrekt en de categorieën ontvangers van het pseudoniem/ketenID raken deze voorwaarden de kern van het wetsvoorstel omdat zij directe gevolgen hebben voor de eventuele inbreuk die gemaakt kan worden op de privacy van onderwijsdeelnemers. De Afdeling wijst erop dat delegatie aan de minister van regelgevende bevoegdheid moet worden beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.<sup>7</sup> Dat is hier niet aan de orde en om die reden ligt delegatie naar het niveau van een ministeriële regeling niet voor de hand.

### *Conclusie*

Op grond van het bovenstaande adviseert de Afdeling om de bepalingen in het wetsvoorstel die zien op de regeling van de voorwaarden waaronder de pseudoniemen kunnen worden gegenereerd en gebruikt aan te passen. Hierbij zou in ieder geval moeten worden geregeld dat de bewaartermijn, de aanvullende gegevens die mogen worden verstrekt en de categorieën ontvangers op het niveau van een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Tevens moet worden gemotiveerd waarom het stellen van regels over de overige voorwaarden kan worden gedelegeerd naar het niveau van ministeriële regeling. Ten slotte moeten het voorstel en de toelichting op elkaar worden afgestemd waar het gaat om de overige voorwaarden waarvoor bij ministeriële regeling regels worden vastgesteld.

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

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het nieuwe veertiende lid van artikel 178a van de Wet op het primair onderwijs.

<sup>6</sup> Zie aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

<sup>7</sup> Zie ook aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.