



De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Datum

8 november 2016

Ons kenmerk

z2016-14321

Uw brief van

3 oktober 2016

Contactpersoon

070 8888 500

Uw kenmerk

Onderwerp

Advies wetsvoorstel pseudonimisering

Geachte,

Bij brief van 3 oktober 2016 heeft u de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd, op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het voorstel van wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het pseudonimiseren van gegevens van onderwijsdeelnemers ten behoeve van de toegang tot en het gebruik van digitale leermiddelen en het digitaal afnemen van toetsen en examens (hierna: het wetsvoorstel).

De AP voldoet hiermee aan uw verzoek.

Inhoud van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt het voor onderwijsinstellingen in alle sectoren mogelijk om het persoonsgebonden nummer (PGN)¹ van een onderwijsdeelnemer te gebruiken ten behoeve van het genereren van een pseudoniem voor deze onderwijsdeelnemer in het kader van de toegang tot en het gebruik van digitale leermiddelen alsmede het digitaal afnemen van toetsen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een grondslag om voor andere doeleinden andere pseudoniemen te genereren. De nadere uitwerking voor wat betreft de condities waaronder en de andere doelen waarvoor een pseudoniem gebruikt mag worden, zal plaatsvinden bij ministeriële regeling.

Achtergrond

Onderwijsinstellingen maken in toenemende mate gebruik van digitale leermiddelen. Om ervoor te zorgen dat onderwijsdeelnemers probleemloos gebruik kunnen maken van digitale leermiddelen, moeten

¹ Het PGN is meestal het burgerservicenummer.



Datum
8 november 2016

Ons kenmerk
z2016-14321

zij uniek geïdentificeerd kunnen worden door de leveranciers. Hiervoor hebben de onderwijsinstelling en de leverancier een unieke identiteit nodig, zoals het PGN. Het PGN mag echter niet gebruikt worden in de uitwisseling tussen onderwijsinstellingen en leveranciers. Doordat onderwijsinstellingen nu niet kunnen beschikken over een unieke identiteit voor de uitwisseling van gegevens met leveranciers, ontstaan er verschillende problemen. Zo kunnen identiteiten te laat beschikbaar komen of van onvoldoende kwaliteit zijn om een goede en tijdige werking van digitale leermiddelen bij aanvang van het schooljaar te garanderen. Ieder jaar levert dit de nodige administratieve rompslomp op voor zowel de onderwijsinstellingen als de leveranciers. Dit heeft tot gevolg dat leveranciers hun eigen maatregelen nemen om onderwijsdeelnemers uniek te identificeren. Hierbij wordt veelal gebruik gemaakt van persoonsgegevens, om ervoor te zorgen dat er een correcte koppeling gelegd kan worden tussen aangeschafte leermiddelen en de onderwijsdeelnemers voor wie deze leermiddelen zijn bestemd. Door deze 'matchingsproblematiek' worden er onnodig veel persoonsgegevens uitgewisseld. Het introduceren van een pseudoniem biedt hier een oplossing voor.

Onderwijsinstellingen worden bij het digitaal afnemen van toetsen en examens ondersteund door het systeem Facet. De gegevens en resultaten van de toetsen en examens van de deelnemers worden, nadat bepaald is hoe de deelnemer heeft gescoord, door Facet verstuurd aan de onderwijsinstellingen. Er is behoefte aan een unieke identiteit voor elke onderwijsdeelnemer om goed te kunnen plannen en te verifiëren dat de resultaten aan de juiste onderwijsdeelnemer gekoppeld worden. Ook in dit geval is een pseudoniem een bruikbare oplossing.

Hiernaast zijn er ook andere processen en doeleinden waarbij onderwijsinstellingen behoefte kunnen hebben aan een unieke digitale identiteit. Het gaat dan om processen waarin niet het PGN gebruikt mag worden, maar waarin wel de behoefte bestaat aan een efficiënte gegevensuitwisseling die voldoet aan de vereisten van de Wbp. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de gegevensuitwisseling tussen scholen en samenwerkingsverbanden in het kader van passend onderwijs, aan de uitwisseling van onderwijsdeelnemersgegevens tussen onderwijsinstelling en stagebedrijf in het kader van de beroepspraktijkvorming in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), of aan de gegevensuitwisseling tussen instellingen in het mbo en hoger onderwijs indien de onderwijsdeelnemer een deel van het onderwijs bij een ander instelling geniet dan waar hij staat ingeschreven.

Het gebruik van een pseudoniem heeft als voordelen:

- Het kunnen garanderen van een kwalitatief hoogwaardig proces van uitgifte van persistente digitale identiteiten;
- Het voorkomen van matchingsproblemen bij het gebruik van verschillende identiteiten;
- Het reduceren of voorkomen van verlies van onderwijstijd door problemen met identiteiten;
- Een betere bescherming van persoonsgegevens door gebruik van een minimale set persoonsgegevens in de keten.

De redenen om het PGN te gebruiken om pseudoniemen op te baseren zijn:



Datum
8 november 2016

Ons kenmerk
z2016-14321

- Het PGN is al een geverifieerde identiteit: dit garandeert een kwalitatief hoogwaardige identiteitsverzameling en voorkomt dat er een tweede systematiek naast het PGN moet worden opgetuigd;
- Er is in ieder geval ergens in de keten een koppeling tussen het pseudoniem en het PGN nodig om de leerresultaten van het pseudoniem te kunnen vertalen naar echte onderwijsdeelnemers. Regulering hiervan maakt het mogelijk om transparant te zijn naar alle betrokken partijen en duidelijk te maken wat wel en niet is toegestaan;
- Door het PGN als basis te gebruiken voor het pseudoniem is, los van de onderwijsinstellingen aanbieder, hetzelfde pseudoniem voor dezelfde onderwijsdeelnemer te genereren. Dit leidt tot de noodzakelijke persistentie van de identiteit en maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat onderwijsdeelnemers over een bepaalde periode door de leermiddelen wordt herkend.

Advies

De voorgestelde wijzigingen geven de AP aanleiding tot het maken van de volgende op- en aanmerkingen:

Noodzaak pseudoniem

Wetsvoorstellen dienen te voldoen aan artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en aan de 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, waarvan de Wbp een uitwerking is.

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen.

Ingevolge artikel 8 EVRM is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van het recht op respect voor zijn privéleven, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Bij de toepassing van de in voornoemde grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules spelen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol.² Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de inbreuken op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel.³ Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel dient het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze te kunnen worden verwerkt.⁴

² Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8-9.



Datum
8 november 2016

Ons kenmerk
z2016-14321

De beginselen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit nemen ook in de Wbp een centrale positie in.⁵ Zo behelst artikel 8 Wbp, waarin de gronden zijn opgesomd die een gegevensverwerking rechtvaardigen, dat bij elke verwerking aan deze beginselen moet zijn voldaan.⁶

De toelichting op het wetsvoorstel vermeldt dat een pseudoniem dataminimalisatie mogelijk maakt. Onderwijsinstellingen hoeven – naast het pseudoniem – alleen die gegevens met leveranciers uit te wisselen die nodig zijn voor een gebruiksvriendelijke inzet van digitale middelen, bijvoorbeeld de naam of initialen en de groep of het niveau van de onderwijsdeelnemer. De (voor- en/of achter)naam en de groep van een onderwijsdeelnemer zullen evenwel meestal al voldoende zijn om een digitaal leermiddel aan de onderwijsdeelnemer van een onderwijsinstelling te kunnen koppelen. De AP adviseert om in de toelichting op het wetsvoorstel nader te motiveren waarom een pseudoniem dan toch noodzakelijk is en op welke wijze een pseudoniem dan tot dataminimalisatie leidt.

Koppelen pseudoniemen

De toelichting op het wetsvoorstel noemt de maatregelen die door de uitgevoerde PIA zijn voorgesteld. Eén maatregel betreft de datascheiding tussen de gegevens van distributeurs en uitgevers om te voorkomen dat gegevenssets die op basis van verschillende doelen zijn verkregen op basis van het pseudoniem aan elkaar worden gekoppeld waardoor een grotere gegevensset ontstaat.⁷ In de procesbeschrijving om te komen tot een pseudoniem vermeldt de toelichting op het wetsvoorstel evenwel dat het pseudoniem varieert per doel waarvoor het pseudoniem wordt gebruikt.⁸ Uit de toelichting blijkt niet op welke wijze distributeurs en uitgevers verschillende pseudoniemen aan elkaar zouden kunnen koppelen. De AP adviseert om nader toe te lichten door wie, wanneer en op welke wijze pseudoniemen aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

Voorts geldt dat persoonsnummers de koppeling van verschillende bestanden aanzienlijk vergemakkelijken en daarmee een extra bedreiging voor de persoonlijke levenssfeer vormen.⁹ De AP adviseert om deze bedreiging te betrekken in de onderbouwing van de noodzaak voor de voorgestelde pseudonimisering.

Ander pseudoniem

Het wetsvoorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling andere doelen kunnen worden aangewezen waarvoor onderwijsinstellingen een ander pseudoniem kunnen genereren en gebruiken.

Ingevolge artikel 24 Wbp mag een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven bij de verwerking van persoonsgegevens slecht worden gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet dan

⁵ *Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 9.*

⁶ *Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 80.*

⁷ Zie paragraaf 6.2. Risicoanalyse

⁸ Zie paragraaf 2.4. Hoe komt het pseudoniem tot stand?

⁹ *Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 128.* Om deze reden stelt artikel 24 Wbp beperkingen aan het gebruik van identificerende nummers die bij wet zijn voorgeschreven.



Datum
8 november 2016

Ons kenmerk
z2016-14321

wel voor doeleinden bij de wet bepaald. Eventuele andere gebruiksdoelen dienen derhalve door de formele wetgever zelf te worden vastgesteld.¹⁰

Het PGN kan worden aangemerkt als een identificerend nummer dat bij wet is voorgeschreven als bedoeld in artikel 24 Wbp. Dit betekent dat niet bij ministeriële regeling mag worden bepaald dat het PGN mag worden gebruikt om een pseudoniem te genereren voor andere doelen. De AP adviseert om expliciet in het wetsvoorstel of in de toelichting daarop aan te geven dat andere pseudoniemen niet worden gebaseerd op het PGN, tenzij zulks geschiedt bij formele wet.

Dictum

De AP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De AP verneemt graag op welke wijze u gevolg geeft aan het advies. De AP is beschikbaar indien nadere toelichting is vereist.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Autoriteit Persoonsgegevens,

Mr. A. Wolfsen
Voorzitter

¹⁰ *Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 128.*