

AAN Bestuurlijk Overleg Almere

DATUM 27 mei 2005

ONS KENMERK z2004-1152

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 22 december 2004

UW KENMERK S/CK/RdK/04297

ONDERWERP onderzoek Digidoor; eindoordeel

Verzoeker heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP), bij brief van 1 september 2004 op de internetsite www.digidoor.nl (Digidoor) geattendeerd. Het is haar onder meer niet duidelijk wat Digidoor precies inhoudt, wie daarvoor op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) verantwoordelijke is en waarom deze verwerking van Digidoor niet bij het CBP is aangemeld.

Het CBP is niet bekend met Digidoor en heeft haar daar niet over kunnen informeren. Het CBP heeft verzoeker - telefonisch - geadviseerd om haar zorgen (eerst) neer te leggen bij degene(n) die verantwoordelijk is/zijn voor Digidoor.

Wanneer haar vragen niet bevredigend worden beantwoord, kan verzoeker zich zonodig tot het CBP wenden.

Op 27 september 2004 heeft verzoeker de reactie, die u als voorzitter van Bestuursmanagers Overleg Almere (BMA) op haar vragen over Digidoor heeft gegeven, aan het CBP gestuurd. Volgens verzoeker is de onduidelijkheid rondom Digidoor door uw reactie niet weggenomen.

Op grond van artikel 60, eerste lid, WBP kan het CBP op verzoek van een belanghebbende een onderzoek instellen naar de wijze waarop ten aanzien van gegevensverwerking toepassing wordt gegeven aan het bepaalde bij of krachtens de WBP. Deze bepaling gaat uit van een bevoegdheid van het CBP om een onderzoek in te stellen. Afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval en na afweging van de in het geding zijnde belangen komt het CBP tot een beslissing of een onderzoek op zijn plaats is. Gelet op de aangedragen feiten en omstandigheden heeft het CBP besloten een onderzoek te doen.

Klacht

Naar de mening van verzoeker voldoet Digidoor, een digitale verzameling van leerlinggegevens, niet aan de eisen die de WBP stelt met betrekking tot beschrijving, informatieplicht, toestemming, beveiliging en de meldingsverplichting. Volgens verzoeker worden er via Digidoor teveel en zonder toestemming of medeweten van ouders leerlinggegevens uitgewisseld tussen scholen (d.w.z. tussen de basisscholen en het voortgezet onderwijs).

Wettelijk kader

In deze zaak spelen de volgende wettelijke regelingen een centrale rol.

- De WBP (zie voor een nadere uitwerking van de relevante bepalingen de bijlage);
- Artikel 19 van het op de WBP gebaseerde Vrijstellingsbesluit (VB);¹
- Artikel 42 Wet Primair Onderwijs.²

Onderzoek

In het kader van de behandeling van de klacht van verzoeker heeft het CBP u bij brief van 3 december 2004 kopieën gestuurd van de e-mails die verzoeker aan het CBP heeft gestuurd en u een aantal vragen voorgelegd. Op 22 december 2004 heeft u op de vragen gereageerd. Omdat het CBP zich op basis van uw antwoorden nog geen duidelijk beeld heeft kunnen vormen van Digidoor en met name van de gegevensverwerkingen die daarbij voorkomen, hebben wij u uitgenodigd voor een mondeling overleg ten kantore van het CBP.

Op 24 februari 2005 heeft een overleg plaatsgehad tussen u, de projectleider Digidoor en de heer X (basisschooldirecteur) en het CBP.

Tijdens het gesprek zijn enkele misverstanden rechtgezet. Het BMA is, in tegenstelling tot wat in uw brief van 22 december 2004 staat, niet de verantwoordelijke in de zin van de WBP. Dat zijn de basisscholen. Zij moeten de door het CBP aan u gestelde vragen basisscholen kunnen beantwoorden.

Bij elke leerlingadministratie hoort een verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onder d, WBP. In de regel is dat het college van Burgemeester en Wethouders bij openbare scholen en een rechtspersoon, bijvoorbeeld een stichting, bij bijzondere scholen (hierna: scholen). Tot de gegevens die in een leerlingadministratie voorkomen behoren ook de gegevens die gebruikt worden om het onderwijskundig rapport op te stellen. Digidoor is een door BMA voor de scholen ontworpen systeem waarin het onderwijskundig rapport in digitale vorm wordt opgenomen ten behoeve van de verstrekking daarvan aan het voortgezet onderwijs (VO-school).

In het overleg zijn de volgende punten aan de orde geweest.

Het CBP heeft er op gewezen dat de basisscholen in Almere zich moeten realiseren dat zij en niet de scholen voor voortgezet onderwijs en ook niet BMA de verantwoordelijke (in de zin van de WBP) zijn voor de verwerking van hun leerlinggegevens in Digidoor. In het overleg is toegezegd dat de voorlichting aan leerling/ouders over Digidoor zal worden aangepast en verbeterd.

Het is BMA/Digidoor duidelijk geworden dat op de basisscholen een informatieplicht rust en dat leerling/ouders recht hebben op een afschrift van het onderwijskundig rapport. Hetgeen tevens inhoudt dat leerling/ouders het recht hebben om een correctieverzoek in te dienen vóórdat het onderwijskundig rapport ter beschikking van de school voor het voortgezet onderwijs wordt gesteld.

¹ De tekst is opgenomen in de bijlage.

² Idem.

Het recht om correctie te verzoeken houdt voor de verantwoordelijk niet de plicht in, professionele indrukken, meningen en conclusies, voor zover ter zake dienend, overeenkomstig het verzoek te corrigeren.

In het geval de verantwoordelijke niet tot correctie overgaat, ligt het voor de hand om de afwijkende mening van de betrokkene aan het dossier toe te voegen, zodat er sprake is van een vollediger beeld dat overgedragen wordt aan de VO-school.

Voor wat betreft het verwerken van bijzondere gegevens geldt dat slechts in zeer beperkte mate en afhankelijk van een afweging per concreet geval door de school gezondheidsgegevens verwerkt mogen worden.

Een vrijstelling voor de melding geldt slechts, voor zover en zolang de verwerking voldoet aan de eisen van artikel 19 VB (de tekst van dit artikel treft u in de bijlage aan). Het is aan de verantwoordelijke om te bepalen of dat het geval is, wanneer dat niet het geval is dient de verwerking te worden gemeld bij het CBP.

Ook heeft het CBP er op gewezen dat er, op grond van het bepaalde in artikel 13 WBP, adequate beveiligingsmaatregelen genomen moeten worden teneinde te voorkomen dat onbevoegden kunnen beschikken over de persoonsgegevens.

Reactie klager

Verzoeker heeft een kopie van uw reactie van 22 december 2004 ontvangen. Voorafgaande aan die toezending op 25 maart 2005, heeft het CBP haar telefonisch op de hoogte gesteld van het feit dat inmiddels tijdens het mondeling overleg met BMA duidelijk is geworden dat de situatie anders is, dan naar aanleiding van de schriftelijke reactie (van 22 december 2004) van Digidoor is aangenomen. Bovendien hebben de verantwoordelijken toegezegd de voorlichting over Digidoor aan te passen.

Het CBP heeft kennis genomen van het commentaar dat verzoeker op 30 maart 2005 aan het CBP heeft gestuurd. Dit commentaar is, voor zover relevant binnen de reikwijdte van dit onderzoek naar Digidoor, meegenomen in dit eindoordeel.

Eindoordeel

Het CBP baseert zijn eindoordeel op de correspondentie in deze zaak en hetgeen er tijdens het overleg besproken is, in samenhang met de voorschriften in de Wet bescherming persoonsgegevens en de andere onder het wettelijk kader genoemde regelingen.

Alvorens tot een eindoordeel te komen heeft het CBP u een brief met voorlopige bevindingen toegezonden bij brief van 25 april 2005, ten einde u in de gelegenheid te stellen hierop te reageren. Bij e-mail van 17 mei 2005 heeft u laten weten geen opmerkingen te hebben ten aanzien van de inhoud van de voorlopige bevindingen.

Het is het CBP gebleken dat door de scholen in Almere (die betrokken zijn bij Digidoor) en door BMA onvoldoende rekening is gehouden met de voorschriften van de WBP. Het CBP komt tot de conclusie dat de basisscholen die gegevens in Digidoor plaatsen verantwoordelijke zijn in de zin van de WBP. Digidoor/BMA treedt op als bewerk, dat wil zeggen dat BMA ten behoeve van de scholen persoonsgegevens in Digidoor verwerkt. De WBP eist wel dat er een bewerkovereenkomst, als bedoeld in artikel 14, tweede lid WBP, wordt gesloten tussen de bewerk en de verantwoordelijke(n).

In het hierboven genoemde overleg, is afgesproken dat in de lopende procedure zoveel mogelijk gehandeld zal worden in overeenstemming met het bovenstaande, vooruitlopend op de definitief bijgestelde werkwijze. En dat alle scholen die betrokken zijn bij Digidoor door BMA geïnformeerd worden, opdat zij zich bewust worden van hun eigen positie als verantwoordelijke en de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

Het CBP gaat er van uit dat u er zorg voor draagt dat, zowel de basisscholen als de scholen voor voortgezet onderwijs in Almere zich er van vergewissen dat de WBP regels bevat voor een zorgvuldige omgang met de leerlinggegevens. Dit dient er onder meer toe te leiden dat zij hun verplichtingen nakomen en een overeenkomst met de bewerk sluiten.

Inmiddels heeft het CBP van u een kopie van de brief ontvangen, die voor de ouders bestemd is en waarin zij geïnformeerd worden over Digidoor.

Het CBP heeft u er op gewezen dat, zolang het onderwijsnummer nog niet in werking is getreden in het primair onderwijs, de vereiste wettelijke grondslag voor het gebruik daarvan ontbreekt. Ook heeft het CBP te kennen gegeven bezwaar te hebben bij de vermelding van College bescherming persoonsgegevens op het titelblad van de door u meegestuurde nota "Wat zegt de wet?". Hiermee wordt ten onrechte de indruk gewekt dat deze tekst afkomstig is van dan wel goedgekeurd is door het CBP.

Conclusie

Uit de beschikbare informatie is gebleken dat er rondom Digidoor misverstanden hebben bestaan. BMA heeft toegezegd er zorg voor te dragen dat de handelwijze wordt aangepast aan de WBP. Eerdergenoemde informatieve brief die bestemd is voor de ouders van de basisschoolleerlingen vormt daar een onderdeel van.

Voor het overige heeft het CBP niet geconstateerd dat er in strijd met de WBP wordt gehandeld.

Tot slot

Zoals het CBP in zijn brief van 3 december 2004 heeft laten weten, kunnen de scholen wellicht voor ondersteuning terecht bij de relevante besturenorganisaties. Zij en de Minister van OC&W hebben immers in november 2003 een convenant gesloten dat als titel meekreeg: *Bescherming leerling-, deelnemer- en studentgegevens op de scholen en instellingen*. In dat convenant staat o.a. dat de organisaties zorg dragen voor het opstellen van een modelreglement per onderwijssector, dat per school of instelling kan worden gebruikt voor de wijze van omgaan met de op de school of instelling aanwezige leerling-, deelnemer- en studentgegevens. Dit convenant staat op de site van het ministerie van OC&W.

DATUM 27 mei 2005
ONS KENMERK z2004-1152

Het CBP wijst u op de bijgevoegde bijlagen met informatie over enkele belangrijke voorschriften uit de WBP en het VB. Wellicht kan deze informatie u van dienst zijn bij (verdere) voorlichting aan scholen en andere betrokkenen.

Het CBP heeft er kennis van genomen dat op de website van uw college inmiddels ook informatie over Digidoor is opgenomen.

Tevens meldt het CBP u dat deze brief geanonimiseerd wordt gepubliceerd op de website www.cbpweb.nl.

Een kopie van deze brief wordt naar verzoeker gestuurd. Zie bijlage.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP)

ENKELE OPMERKINGEN OVER OMGAAN MET LEERLINGGEGEVENS

ALGEMENE OPMERKINGEN

Bij gegevensbescherming draait het om een zorgvuldige omgang met gegevens en niet per se om geheimhouding, hoewel de zorgvuldigheid soms vereist dat gegevens geheim blijven. De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) bevat regels voor de omgang met persoonsgegevens en hanteert als uitgangspunt dat persoonsgegevens door een verantwoordelijke in overeenstemming met de wet, behoorlijk en zorgvuldig worden verwerkt. Met 'wet' wordt hier niet alleen de WBP bedoeld maar ook andere wettelijke regelingen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens. In elke situatie zal een afweging van in het geding zijnde belangen een rol spelen. Soms is die afweging al door de wetgever gemaakt, soms moet de verantwoordelijke zelf een afweging maken. In ieder geval zal elke verantwoordelijke moeten kunnen uitleggen waarom hij persoonsgegevens verwerkt.

De WBP hanteert een leeftijdsgrens van 16 jaar. Tot die leeftijd geeft de wettelijke vertegenwoordiger de vereiste toestemming in plaats van de leerling zelf en dient eerstgenoemde namens de leerling verzoeken om inzage, correctie e.d. in.

DE VERANTWOORDELIJKE

De school is in de zin van artikel 1 WBP verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens van haar leerlingen. De verplichtingen die rechtstreeks op de verantwoordelijke rusten zijn niet over te dragen aan een ander. De uitkomsten van de verkenning van de mogelijkheden van gegevensuitwisseling tussen partijen zullen leiden tot een overzicht van verantwoordelijken waarmee wel en verantwoordelijken waarmee geen gegevens kunnen worden uitgewisseld. Daarnaast dient er een beeld te zijn van de soorten gegevens die noodzakelijkerwijs uitgewisseld zouden moeten kunnen worden. Deze kunnen eventueel worden opgenomen in een standaardlijst. Dit tast echter de plicht van de individuele betrokken verantwoordelijke om zelf een afweging te maken niet aan. Per concreet geval zal de noodzaak bepaald moeten worden, mede onder invloed van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en rekening houdend met geheimhoudingsbepalingen. Dit kan tot gevolg hebben dat in een concreet geval afgeweken moet worden van de standaard.

GRONDSLAG

De gegevensverwerking dient op een rechtmatige wijze te geschieden.

Dat betekent onder meer dat duidelijk moet zijn voor welk doel de verantwoordelijke (zowel in zijn rol van ontvanger als in die van verstrekker) de gegevens verwerkt en dat de verwerking gebaseerd moet kunnen worden op een of meer grondslagen die in artikel 8 WBP worden genoemd. Uit dat artikel blijkt dat de rechtmatigheid van een verwerking niet altijd afhangt van de toestemming van degene waarop de gegevens betrekking hebben (de betrokkene). Het kan ook zo zijn dat de gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is of dat de verwerking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

DE BEWERKER

De verantwoordelijke kan gebruik maken van een bewerker. Dit blijkt uit artikel 14 WBP. De bewerker verwerkt gegevens ten behoeve van de verantwoordelijke, dat wil zeggen overeenkomstig diens instructies en onder diens verantwoordelijkheid. Dit moet worden vastgelegd in een contract. De bewerker beperkt zich tot het verwerken van persoonsgegevens zonder zeggenschap te hebben over het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens. Hij neemt geen beslissingen over het gebruik van de gegevens, de verstrekking aan derden en andere ontvangers, de duur van de opslag van de gegevens enz. Zou hij immers deze zeggenschap wel verwerven dan dient hij als verantwoordelijke te worden aangemerkt. Hoewel de verantwoordelijke verantwoordelijk en aansprakelijk is voor de gegevensverwerking door de bewerker, is ook de bewerker drager van rechten en plichten. Hij dient niet alleen de instructies van de verantwoordelijke op te volgen maar is eveneens zelfstandig aansprakelijk voor de naleving van de beginselen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

BIJZONDERE PERSOONSGEGEVENS

Artikel 16 WBP verbiedt het verwerken van bijzondere gegevens zoals gezondheidsgegevens en strafrechtelijke gegevens, tenzij die verwerking gebaseerd kan worden op de artikelen 17 e.v. WBP. Het is mogelijk dat scholen gezondheidsgegevens verwerken voor zover dat met het oog op de speciale begeleiding van leerlingen of het treffen van bijzondere voorzieningen in verband met hun gezondheidstoestand noodzakelijk is. Dit staat in artikel 21 WBP dat strikt geïnterpreteerd moet worden. Dit betekent dat per leerling bekeken moet worden of deze gegevens noodzakelijk zijn voor het geven en kunnen volgen van onderwijs. Ook betekent dat, dat niet van alle leerlingen de gezondheidsgegevens standaard verwerkt mogen worden. Daarnaast is het zo dat iemand die dergelijke bijzondere gegevens aan de school zou willen verstrekken, rekening moet houden met het op hem rustende medisch beroepsgeheim. Dit kan in de weg staan aan de verstrekking. In zo'n geval zou een verstrekking alleen kunnen plaatsvinden met de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene. Een stilzwijgende of impliciete toestemming is onvoldoende. Indien de leerling 16 jaar of ouder is, dient hij de vereiste toestemming zelf te geven.

Voor de overgang naar een andere school formuleert de basisschool conform artikel 42 Wet Primair Onderwijs (WPO) een onderwijskundig rapport ten behoeve van de ontvangende school. Gelet op de WBP mag de basisschool alleen de noodzakelijke gegevens in het onderwijskundig rapport opnemen. Daartoe kunnen gegevens behoren als bedoeld in artikel 21 WBP.

BEVEILIGINGSOPDRACHT

Uit artikel 13 WBP blijkt dat op elke verantwoordelijke een beveiligingsopdracht rust: *De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.* Dit houdt onder andere in dat elke

school verantwoordelijk gehouden kan worden voor de regeling, het gebruik, het onderhouden en de controle van de eigen leerlingadministratie.

Van belang is om te beseffen dat de WBP in artikel 1 sub n 'verstrekken' definieert als *het bekend maken of ter beschikking stellen van persoonsgegevens*. Dit omvat elke vorm, ongeacht de wijze waarop dit gebeurt. Het kan mondeling, schriftelijk of langs elektronische weg gebeuren, maar er is bijvoorbeeld ook sprake van verstrekken als een persoon over de schouder van een ander meekijkt.

PROPORTIONALITEIT

Op de verantwoordelijke rust de plicht om slechts die persoonsgegevens te verwerken die, gelet op het doel waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn. Dit is het proportionaliteitsbeginsel: staat de verwerking van deze soort en deze hoeveelheid gegevens in verhouding tot het doel van de verwerking? Omdat onder verwerken in feite alles, dat je met persoonsgegevens kunt doen, verstaan wordt geldt deze eis van maatvoering niet alleen voor het verzamelen, het bewaren, maar ook voor het verstrekken aan derden etc. Hieruit volgt dat het onderwijskundig rapport altijd minder persoonsgegevens bevat dan de basisschool heeft verzameld.

CORRECTIEVERZOEK

Op grond van artikel 36 WBP kan de leerling correctie verzoeken indien de gegevens feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. In zijn verzoek moet hij aangeven wat naar zijn idee gewijzigd moet worden. Het recht om correctie te vragen is niet bedoeld om persoonsgegevens bestaande uit professionele indrukken, meningen en conclusies voor zover ter zake dienend en waarmee betrokkene het niet eens is, te corrigeren. Wel mag worden verwacht dat het schriftelijk commentaar van de betrokkene wordt toegevoegd aan het dossier.

Het opstellen van het onderwijskundig rapport is een plicht van de basisschool. Hier uit volgt dat het onderwijskundig rapport niet pas nadat het ter beschikking is gesteld aan de ontvangende school vatbaar is voor een correctieverzoek. De leerling dient een eventueel correctieverzoek dus te richten aan de basisschool.

MELDINGSPLICHT

De WBP gaat uit van een meldingsplicht voor verwerkingen van persoonsgegevens. Voor een aantal standaardverwerkingen kan een verantwoordelijke op grond van het Vrijstellingsbesluit (Vb) een beroep doen op de vrijstelling van de meldingsplicht. De vrijstelling geldt alleen de meldingsplicht; voor het overige is de WBP onverkort van toepassing. De stelling dat de verwerking van leerlinggegevens niet hoeft te worden gemeld gaat in z'n algemeenheid niet op. Op grond van artikel 19 Vb kan alleen een onderwijsinstelling een beroep doen op vrijstelling indien, voor zover en zolang de verwerking voldoet aan de eisen die in dat artikel gesteld worden.

INFORMATIEPLICHT

Een ander niet te verwaarlozen beginsel is het transparantiebeginsel. Dit komt onder andere tot uiting in de informatieplichten aan betrokkene. Uit de artikelen 33 en 34 WBP vloeit voort dat de school de leerling/ouders informeert over welke gegevens van de leerling verwerkt worden en aan wie de school wanneer welke gegevens wil verstrekken. De school kan de leerling/ouders bijvoorbeeld bij inschrijving en/of telkens bij uitreiking van de schoolgids hierover informeren. Ook in de periode dat veel over (de keuze voor) het vervolgonderwijs gesproken wordt, doen zich mogelijkheden voor om de leerling/ouders te informeren over de verwerking. Artikel 42 WPO bevat ook een informatiebepaling voor de basisschool. Er staat immers *‘afschrift van dit rapport wordt aan de ouders van de leerling verstrekt.’*

Behalve door middel van deze spontane vormen van informeren dient de school de leerling/ouders ook op diens verzoek te informeren. Op grond van artikel 35 WBP kan de leerling/ouders bij de school om inzage vragen. De wet gaat uit van een onbeperkt inzagerecht. Slechts in de gevallen die genoemd worden in artikel 43 WBP kan inzage (deels) geweigerd worden.

Meer informatie over gegevensverwerking is beschikbaar op www.cbpweb.nl

.....