

Nota van toelichting

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Onderhavig besluit regelt dat het burgerservicenummer (hierna: BSN) van aangewezen personeel wordt opgenomen in de gegevensleveringen aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten behoeve van de arbeidsmarktramingen in het primair en voortgezet onderwijs.

Voor de beleidsontwikkeling zijn onderwijsarbeidsmarktramingen cruciaal. De Minister gebruikt de ramingen bij het ontwikkelen van landelijk beleid om tekorten in bepaalde vakken of onderwijssectoren gericht te bestrijden. Daarnaast worden de ramingen op verzoek per regio gespecificeerd aangeleverd aan de regionale onderwijs-arbeidsmarktplatforms. Deze samenwerkingsverbanden van scholen, lerarenopleidingen en gemeenten pakken gezamenlijk kwantitatieve en kwalitatieve knelpunten in hun regio aan. Zonder een goed inzicht in de personeelsbewegingen is het niet mogelijk om bijvoorbeeld gevolgen van vergrijzing, crisis of krimp voor bepaalde regio's of vakken inzichtelijk te maken. Zo worden nu in bepaalde regio's projecten uitgevoerd om tweedegraads leraren op te scholen tot eerstegraads leraren omdat in de ramingen een tekort aan eerstegraads leraren in bepaalde vakken wordt voorspeld. De kwaliteit van de ramingen in de onderwijsarbeidsmarkt is de afgelopen jaren achteruit gegaan. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het toenemend aantal bedrijven dat op deze markt actief is. Als niet meer op de kwaliteit van de ramingen kan worden vertrouwd is gericht beleid ter bestrijding van kwalitatieve en kwantitatieve knelpunten niet meer mogelijk.

1. Aanleiding

De bevoegde gezagsorganen in het onderwijs leveren personeelsgegevens aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) die hierin namens de Minister optreedt. Tot 2002 bestond er in het onderwijs één centraal salarissysteem, het zogenaamde CASO-systeem. Binnen dit systeem had ieder personeelslid een uniek stamnummer. Met behulp van dit stamnummer waren gegevens van één persoon bij verschillende werkgevers, nadat deze gegevens geanonimiseerd waren, nog steeds te combineren. Dit maakte het mogelijk om bijvoorbeeld personeelsbewegingen tussen regio's en sectoren in beeld te brengen. Vanaf 2002 is de salarisverwerking stapsgewijs overgelaten aan de markt. De meeste scholen bleven aanvankelijk gebruik maken van het CASO-systeem, maar sinds de aankondiging in 2009 dat de exploitatie van CASO gestopt zou worden per 2014 zijn steeds meer scholen overgestapt naar andere salarisverwerkers.

Er zijn momenteel +/- 80 grote dan wel kleine aanbieders van salarisssoftware of salarissystemen actief die het CASO- salarissysteem vervangen. Elk bevoegd gezag levert nog steeds (al dan niet via de salarisverwerker) gegevens aan de Minister, maar het is hierbij niet altijd meer mogelijk om de gegevens van een persoon uit verschillende salarissystemen te combineren. Dit is wel noodzakelijk om een betrouwbaar beeld te krijgen van de bewegingen op de onderwijsarbeidsmarkt.

2. Wat is het probleem

Personeelsleden in het onderwijs krijgen in elk salarissysteem waarin ze geregistreerd zijn een identificerend nummer. De gegevens van een persoon die bij twee werkgevers werkt, kan daarmee geregistreerd staan in twee verschillende salarissystemen onder twee verschillende identificerende nummers.

Hierdoor wordt het steeds moeilijker om geanonimiseerde gegevens van personen over salarisverwerkers heen te combineren en in de tijd te volgen. Het is dan bijvoorbeeld niet meer mogelijk om informatie in kaart te brengen met betrekking tot:

- overstap naar een andere werkgever binnen dezelfde onderwijssector;
- overstap naar een andere onderwijssector;
- aanstellingen van één persoon bij meerdere werkgevers;
- uittreding en later eventueel terugkomst in het onderwijs;
- wijziging in de betrekkingssomvang, salarisschaal, functieschaal, en gebruikmaking van regelingen (bv. gebruikmaking van de BAPO-regeling) tijdens een loopbaan.

3. Inhoud besluit en alternatieven

Om gegevens uit verschillende salarissystemen toch weer op persoonsniveau te kunnen combineren, is een uniek aan de persoon gekoppeld identificatiegegeven onontbeerlijk. Het creëren van een nieuw uniek identificatiegegeven (met bijbehorende noodzakelijke centrale beheersorganisatie) zou een aanzienlijke verzwaring van de uitvoeringslast betekenen. Bovendien zou de administratieve last hierbij aanzienlijk toenemen, omdat er een nieuw gegeven moet worden opgenomen in alle salarissystemen. De versleuteling tot dit nieuwe unieke identificatiegegeven zou in al deze 80 systemen op dezelfde manier moeten plaatsvinden. Dit is erg complex en vraagt een afstemming van de programmatuur van deze 80 systemen wat landelijk geregisseerd zou moeten worden.

De salarissystemen in primair onderwijs en voortgezet onderwijs registreren nu al het BSN en zouden dit met een minieme aanpassing op kunnen nemen in de gegevenslevering aan de Minister.

In het Besluit informatievoorziening WVO zijn nu artikel 103a en artikel 103a1 van de WVO genoemd als grondslagen voor de levering van het personeelsnummer. Artikel 103a WVO betreft de gegevensleveringen voor de bekostiging. Voor de bepaling van de hoogte van de bekostiging blijkt het echter niet noodzakelijk om gegevens van individuen in verschillende leveringen te kunnen combineren. Voor de bepaling van de hoogte van de bekostiging wordt dus in de praktijk geen gebruik gemaakt van het personeelsnummer. Het personeelsnummer wordt alleen gebruikt ten behoeve van beleidsonderzoek (artikel 103a1 WVO). Bij de vervanging van het personeelsnummer door het BSN wordt de verwijzing naar artikel 103a van de WVO daarom niet meer opgenomen.

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs wordt al gebruik gemaakt van het BSN voor de gegevensleveringen van salarisverwerkers aan de Minister ten behoeve van de ramingen onderwijsarbeidsmarkt. Met dit besluit wordt daarom het gebruik van het BSN binnen het primair en voortgezet onderwijs ingevoerd voor de levering van personeelsinformatie aan de Minister. In het Uitvoeringsbesluit WEB is de mogelijkheid opgenomen om het BSN op te nemen in de gegevensleveringen aan de minister. Er is geen sprake van een verplichting. Het BSN is echter noodzakelijk voor de kwaliteit van de ramingen. Het is daarmee niet wenselijk de keuze voor het al dan niet leveren van het BSN aan het bevoegd gezag te laten. Met deze wijziging wordt daarom gekozen voor een verplichting. In verband met de uniformiteit (en hiermee de uitvoerbaarheid) van wetgeving over de onderwijssectoren wordt het uitvoeringsbesluit WEB ook aangepast zodat levering van het BSN ook in deze sector voortaan een verplichting is. In de praktijk leveren alle salarisverwerkers in het mbo het BSN al aan de Minister.

In het kader van harmonisering van wet- en regelgeving is ervoor gekozen om ook in het Uitvoeringsbesluit WEB, conform de voorgestelde wijziging in het Besluit informatievoorziening WPO/WEC en het Besluit informatievoorziening WVO, het BSN het personeelsnummer te laten vervangen. Onderzocht is of het opvragen van het personeelsnummer nog langer nodig is, nu ook het BSN gevraagd werd. Het opvragen van het personeelsnummer had niet langer een doel. Met de voorgestelde wijziging in het besluit komt de verplichting om het personeelsnummer op te geven te vervallen. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de stofkamoperatie als bedoeld in het Regeerakkoord die erop gericht is het aantal administratieve verplichtingen en verantwoordingslasten terug te dringen.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De Dienst Uitvoering Onderwijs heeft een uitvoering- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd en acht dit besluit uitvoerbaar. Deze uitvoeringstoets is ook uitgezet bij de Inspectie en de AD. Zij hebben geen opmerkingen gemaakt.

5. Administratieve lasten

Het BSN is een gegeven dat al is opgenomen in de salarisadministratie. Het BSN wordt alleen nog niet geleverd aan de Minister. Om het BSN in de levering op te nemen is slechts een zeer beperkte eenmalige aanpassing (in de software) van de salarisadministratie nodig. Dit leidt tot een toename in de administratieve lasten van in totaal 2000 euro.

6. Bescherming persoonsgegevens

Voor de sectoren basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs regelt onderhavig besluit de verstrekking van het BSN van aangewezen personeel aan de Minister.

De verstrekking van het BSN (en de daaraan gekoppelde gegevens) door het bevoegd gezag aan de Minister, geschiedt in het kader van medewerking aan door of namens de Minister uit te voeren onderzoek dat geheel of mede op deze gegevens is gebaseerd (artikel 173 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 159 van de Wet op de expertisecentra en artikel 103a1 van de Wet op het voortgezet onderwijs). Op grond van artikel 8, onderdeel e, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) mogen personeelsgegevens worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan. In het onderhavige geval gaat het om de taak van de Minister om goed onderwijs te waarborgen, om te zorgen voor een voldoende en adequaat aanbod op de onderwijsarbeidsmarkt en om voorwaarden voor een bestendig personeelsbeleid binnen de onderwijssector te scheppen.

Het BSN is noodzakelijk voor het verkrijgen van basale maar essentiële beleidsinformatie over de onderwijsarbeidsmarkt. Zoals aangegeven in paragraaf 1 kan die informatie niet langer worden verkregen via het personeelsnummer.

Omdat er sprake is van de registratie van persoonsgegevens is bij de voorbereiding van het besluit een privacy impact assessment (PIA) gedaan. Er is gekozen voor een PIA light, omdat het een zeer beperkte uitbreiding betreft van een databestand binnen een bestaande gegevenslevering. De uitkomst van de PIA is dat met deze wijziging extra persoonsgegevens worden opgevraagd, maar dat het noodzakelijke gegevens betreft. De gegevens zijn nodig om betrouwbare informatie te verkrijgen over bewegingen in de onderwijsarbeidsmarkt zodat de Minister vervolgens het beleid kan afstemmen op deze bewegingen.

DUO heeft een systeem waarbij personeelsgegevens (inclusief BSN) geautomatiseerd via een beveiligde site (zakelijk portaal) worden aangeleverd. Toegang tot het zakelijk portaal door gegevensleveranciers wordt met behulp van een token verkregen. Alle leveranciers, zowel de salarisverwerkers/administratiekantoren als afzonderlijke scholen, dienen via deze beveiligde site hun gegevens aan te leveren. Het BSN wordt na binnenkomst omgezet naar een nieuw uniek nummer. De bestanden van de levering worden daarna nog zeven jaar bewaard bij de Dienst uitvoering onderwijs. Het BSN wordt tijdens deze periode alleen gebruikt om hetzelfde unieke nummer toe te kennen aan gegevens in latere gegevensleveringen die betrekking hebben op dezelfde persoon. De gegevensbestanden waarin het BSN is vervangen door het unieke nummer worden vervolgens binnen DUO gebruikt om een totaalbestand samen te stellen dat gebruikt wordt voor de ramingen van bewegingen op de onderwijsarbeidsmarkt. De toegang tot de bestanden met het BSN is beperkt tot bepaalde medewerkers van de DUO-vestiging in Groningen. Ambtenaren van de vestiging in Zoetermeer die deze gegevens verder verwerken, hebben geen toegang tot de bestanden met het BSN.

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet stelt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Volgens artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is geen inmenging in het privéleven van een persoon toegestaan van enig openbaar gezag, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, 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. Verder is de Europese Richtlijn voor bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens van belang. Deze richtlijn is uitgewerkt in de Wbp.

Het BSN wordt in overeenstemming met de Wbp op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt. Het BSN wordt alleen verstrekt voor doeleinden van beleidsonderzoek en -analyse. Omdat het hiervoor niet nodig is te weten van welke persoon de gegevens zijn, worden de gegevens bij binnenkomst geanonimiseerd. Een waarborg hiervoor is het omnummeren van het BSN naar een uniek, maar niet tot de persoon herleidbaar nummer door DUO-Groningen. Alleen dit anonieme nummer wordt

gebruikt voor het beleidsonderzoek en de beleidsanalyse ten behoeve van beleidsontwikkeling en monitoring.

De uitbreiding van de verwerking van de persoonsgegevens die met dit besluit wordt ingevoerd, betreft niet een uitbreiding van het bestand van de salarissystemen en ook niet een uitbreiding van de bestanden die gebruikt worden voor het beleidsonderzoek naar de onderwijsarbeidsmarkt.

Het unieke nummer wordt uitsluitend gebruikt om te kunnen bepalen dat personeelsgegevens uit de levering van één leverancier dezelfde persoon betreffen als de personeelsgegevens uit de levering van een andere leverancier. Hierdoor wordt het dus wel mogelijk om te bepalen welke gegevens van verschillende leveranciers bij elkaar horen, zonder dat deze gegevens tot een persoon herleidbaar zijn.

Binnen DUO is de Centrale Security Officer verantwoordelijk voor het beveiligingsbeleid. Het DUO beveiligingsbeleid is conform het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). Het beleid is vastgelegd in een Baseline Informatiebeveiliging en geconcretiseerd in een Informatiebeveiligingsplan.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft het beheer van de verwerking van persoonsgegevens gemandateerd aan DUO. Het BSN wordt verwerkt volgens de bestaande methoden voor personeelsleveringen in het PO en VO. Alle gehanteerde controles zijn ook van toepassing op de verwerking van het BSN. In het Autorisatiebesluit is vastgelegd dat alleen medewerkers die vanuit hun functie toegang tot de gegevens moeten hebben, geautoriseerd worden voor deze toegang. Het BSN wordt door DUO uitsluitend gebruikt om het unieke nummer te genereren. Alleen dit anonieme nummer wordt gebruikt voor beleidsonderzoek en analyse ten behoeve van beleidsontwikkeling en monitoring. Onderzoeksrapportages of –uitkomsten worden altijd geanonimiseerd of geaggregeerd gepubliceerd. Het BSN wordt door DUO niet geleverd aan andere partijen. Het BSN wordt dus ook niet overgedragen aan landen buiten de EU/EER.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het bij of krachtens de wet regelen van het gebruik van bijzondere persoonsgegevens wordt beschouwd als een inperking van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Die inperking mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk. De belangen die de registratie dient, moeten opwegen tegen de belangen van de privacy die geschaad worden.

In het kader van proportionaliteit is vastgelegd in het Besluit informatievoorziening WVO en het Besluit informatievoorziening WPO/WEC dat het BSN wordt verstrekt en voor welke doeleinden het wordt gebruikt. Het BSN wordt uitsluitend gebruikt daar waar het gebruik strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen (zie paragraaf 3). De voorgestelde wijze van uitwisseling en registratie, is aldus te beschouwen als een proportionele maatregel afgewogen tegen de privacybelangen van de persoon.

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel moet worden aangetoond dat het bereiken van de doelen niet op andere, voor betrokkene minder nadelige wijze kan waarbij de inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door het gebruik van het persoonsgebonden nummer minder groot zal zijn. In het kader van subsidiariteit zijn in een eerder stadium enkele alternatieven onderzocht. In paragraaf 3 zijn deze alternatieven beschreven en is beargumenteerd waarom deze alternatieven niet afdoende zijn. Als resultaat van de afweging blijven de voorgestelde maatregelen als enig alternatief overeind om betrouwbare gegevens te verkrijgen over bewegingen in de onderwijsarbeidsmarkt. Dit rechtvaardigt het gebruik van het BSN.

Omdat DUO voortaan een anoniem uniek nummer toevoegt aan de gegevens, is het niet meer nodig om het personeelsnummer op te nemen in de gegevenslevering. Dit nummer wordt daarom met dit wijzigingsbesluit verwijderd uit de lijst gegevens die de bevoegde gezagsorganen moeten verstrekken aan de Minister. Hetzelfde gebeurt nu ook voor de mbo sector. Om die reden is een wijziging van het Uitvoeringsbesluit WEB in dit besluit meegenomen.

Ingevolge artikel 24 Wbp dient de verwerking van het BSN door het bevoegd gezag voorzien te zijn van een grondslag. Net als voor de mbo-sector (artikel 4b.2.1, van het Uitvoeringsbesluit WEB)

voorziet onderhavig besluit, op basis van artikel 24, tweede lid, van de Wbp, expliciet in zo'n grondslag: op grond van artikel 2a van het Besluit informatievoorziening WPO/WEC en artikel 1a van het Besluit informatievoorziening WVO is het bevoegd gezag bevoegd het BSN te verwerken ten behoeve van verstrekking aan de Minister. De vermelding van het BSN op de bijlagen bij het Besluit informatievoorziening WPO/WEC en het Besluit informatievoorziening verplicht het bevoegd gezag er vervolgens toe om het BSN te verstrekken.

Advies College Bescherming Persoonsgegevens

Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) is gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wbp te adviseren over het besluit.

PM CBP advies

7. Financiële gevolgen

De aanpassing heeft geen financiële gevolgen voor de rijksbegroting.

8. Consultatie

De PO-raad en de VO-raad zijn als vertegenwoordigers van de betrokken sectoren direct geconsulteerd. Zij hebben aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de levering in deze vorm. Ook de betrokken salarisverwerkers hebben aangegeven dat zij geen bezwaren zien tegen deze beperkte uitbreiding van de levering.

PM Internetconsultatie

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, en artikel III, onderdeel A

Op grond van dit onderdeel maken de door het Rijk bekostigde scholen bij de verstrekking van de personeelsgegevens, bedoeld in bijlage 1, gebruik van het burgerservicenummer van het desbetreffende lid van hun personeel of gewezen personeel. Dit nummer is al bekend bij de school en wordt door DUO-Groningen omgenummerd tot een niet tot de persoon herleidbaar nummer (zie ook paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting). Dit betekent dat geen sprake is van een bedreiging van de persoonlijke levenssfeer van het desbetreffende lid van het personeel of gewezen personeel.

Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B, en artikel III

In de bijlage bij de besluiten wordt telkens personeelsnummer vervangen door burgerservicenummer. De grondslag voor het gebruik van het personeelsnummer lag in de WVO in artikel 103a en 103a1. Dit is aangepast met het besluit naar artikel 103a1 WVO. Het BSN wordt namelijk niet gebruikt voor bekostigingsdoeleinden, maar louter voor beleidsinformatie (zie ook paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting).

Het aantal salarisverwerkers is toegenomen. De codes die aanduiden van welke salarisadministratie de gegevens afkomstig zijn, zijn hierdoor gewijzigd. Onderdeel 2.1.2, en onderdeel 2.1.4 van bijlage 1 van het Besluit informatievoorziening WVO, en onderdeel 2.1, 2.2, 2.3 en 2.4 van de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit WEB zijn hierdoor aangepast.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het besluit. Deze wordt bepaald op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2015.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Dr. Jet Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker