

Evaluatie Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers

Een onderzoek in opdracht van het
ministerie van OCW

10 juni 2024

Ton Eimers
Mariska Roelofs
Kelly Beurskens
Annet Jager

Projectnummer: K2023.040

© 2024 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Samenvatting | 1 |
| 1 Inleiding | 7 |
| 1.1 Onderzoeksvragen | 7 |
| 1.2 Opzet van de evaluatie en respons | 8 |
| 1.3 Leeswijzer | 10 |
| 2 De wet en doelen van de wet | 11 |
| 2.1 Aanleiding en achtergrond Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers | 11 |
| 2.2 Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers | 12 |
| 2.3 Ontwikkeling ECK iD | 14 |
| 2.4 Mogelijkheden versus verwachtingen wet | 15 |
| 3 Toepassing in het po en vo | 17 |
| 3.1 Digitale leermiddelen en gegevensuitwisseling | 17 |
| 3.2 Implementatie van het ECK iD | 19 |
| 3.3 Gebruik van het ECK iD | 21 |
| 3.4 Sectorgebondenheid ECK iD | 28 |
| 3.5 Beperking gegevensuitwisseling door attributenbeleid | 30 |
| 3.6 Doorontwikkeling in Edu-V | 34 |
| 3.7 Samenvatting | 35 |
| 4 Toepassing in het mbo en ho | 37 |
| 4.1 Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers in het hoger onderwijs | 37 |
| 4.2 Het ECK iD in het mbo | 41 |
| 4.3 Ontwikkelingen | 42 |
| 4.4 Samenvatting | 43 |
| 5 Implementatie en rol van de overheid | 45 |
| 5.1 Van wet naar implementatie | 45 |
| 5.2 Rol van de overheid | 46 |
| 5.3 Stelselverantwoordelijkheid | 46 |
| 5.4 Samenvatting | 48 |
| 6 Conclusies en aanbevelingen | 49 |
| 6.1 Conclusies | 49 |
| 6.2 Aanbevelingen | 51 |
| Bijlage A – Literatuur en bronnen | 53 |
| Bijlage B – Interviews | 54 |
| Bijlage C – Tabellenboek | 56 |

Samenvatting

Het onderzoek

Samenvatting

Eind 2017 is de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers ingevoerd. Deze wet maakt het voor alle onderwijssectoren, van primair tot en met hoger onderwijs, mogelijk om gebruik te maken van een keten-ID voor de toegang tot en het gebruik van digitale leermiddelen. Ter invulling van deze wet is voor het po, vo, (v)so en mbo het ECK iD en attributenbeleid ontwikkeld.

In opdracht van het ministerie van OCW heeft KBA Nijmegen onderzocht in welke mate de wet – met onderliggende regelgeving, inclusief de implementatie van het ECK iD en het attributenbeleid – haar hoofddoelen in het po, vo, (v)so, mbo en hoger onderwijs heeft behaald.

Het onderzoek omvatte een deskresearch en oriënterende gesprekken, enquêtes in primair en voortgezet onderwijs, een enquête onder aanbieders van leermiddelen en verdiepende interviews (met partijen die een belangrijke rol speelden en spelen in implementatie wet, ECK iD en attributenbeleid).

Conclusies

- De Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers regelt de mogelijkheden om in de leermiddelenketen met een, op het persoonsgebonden nummer gebaseerd pseudoniem te gaan werken. De Memorie van Toelichting bij de wet formuleert ambities die verder reiken dan wat in de wet geregeld is. In de evaluatie van de wet kijken we naar de realisatie van de doelen die in de Memorie van Toelichting geformuleerd staan.
- De Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers heeft verschillende impact gehad op de onderwijssectoren. Met name in het hoger onderwijs zijn de mogelijkheden die de wet biedt niet opgepakt. Uit de toelichting op de wet blijkt dat bij het ontwerp de wetgever vooral de situatie in het primair en voortgezet onderwijs en het mbo voor ogen had.
- De evaluatie van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers vindt plaats op een moment dat grote, meerjarige projecten in gang zijn gezet op het gebied van digitalisering en veiligheid van privacy en data. De Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers speelt daarin een rol, maar de context is veel breder.

Toepassing in het po en vo

Samenvatting

Het ECK iD is breed geïmplementeerd in het primair en voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs is het ECK iD vaak niet bekend. Het ECK iD wordt wel gebruikt, maar voor de gebruikers 'onzichtbaar', 'onder de motorkap'. Bijna alle schoolbesturen hebben de verwerkersovereenkomst met Nummervoorziening getekend en hebben de mogelijkheid om het ECK iD in hun systemen te *kunnen* gebruiken. In het *voortgezet onderwijs* is sprake van een grotere bekendheid van het ECK iD. Negen procent van de scholen – die bekend zijn met het ECK iD – gebruikt het ECK iD niet. Kijkend naar de bekendheid met en het gebruik van het ECK iD door leveranciers en ontwikkelaars, wordt duidelijk dat de meeste leveranciers en ontwikkelaars bekend zijn met het ECK iD (86 procent) en dat het gebruik van het ECK iD wisselend is. Afhankelijk van het bedrijf en de onderwijssector varieert het gebruik: lager gebruik in het mbo en pro, verschillen tussen uitgeverijen, distributeurs en leveranciers.

De sectorgebondenheid van het ECK iD leidt in verschillende gevallen tot knelpunten. Dit geldt met name in gevallen waarbij de grenzen van onderwijssectoren worden overschreven (bijv. bij symbioseleerlingen, leerlingen die 10-14 onderwijs volgen, leerlingen die een vmbo-mbo traject volgen). Dergelijke (maatwerk)trajecten leiden er mede toe dat de implementatie van het ECK iD niet heeft geleid tot de volledige uitfasering van andere identifiers, zoals bijvoorbeeld het door het leerlingadministratiesysteem van de school gegenereerde ID. Hoewel de sectorgebondenheid ervoor zorgt dat de implementatie van het ECK iD niet volledig kan worden afgerond, heeft het opheffen van de sectorgebondenheid ook nadelen. De implementatie van het ECK iD is volgens betrokkenen een 'enorme investering' geweest en het ECK iD is inmiddels breed geïmplementeerd. Opheffen van de sectorscheiding vraagt een volledige herinrichting van de systemen. Dit leidt tot kosten en inspanningen die volgens betrokkenen niet in verhouding staan tot de opbrengsten.

Het oorspronkelijke doel om het gebruik van alle aanvullende gegevens (naast de identifier) geheel uit te faseren is losgelaten. Dit bleek niet haalbaar en niet werkbaar. Partijen hebben met redelijk succes een standaard geformuleerd voor het attributengebruik. In veel softwaresystemen is deze standaard geïmplementeerd (machine-to-machine). Tegelijkertijd bleek het niet mogelijk de standaard een meer verplichtend karakter te geven. Verschillen tussen leveranciers (en scholen) maken dat de belangen en mogelijkheden verschillen en dat er naast de standaardset ook nog steeds andere uitwisseling plaatsvindt. Er worden op grote schaal persoonsgegevens uitgewisseld tussen scholen en leveranciers/ontwikkelaars: naam en (minder vaak) geboortedatum. Het komt voor dat (persoons)gegevens handmatig (en mogelijk niet veilig) worden verzonden, maar dit lijkt eerder uitzondering dan regel.

Conclusies

- De ontwikkeling en implementatie in het po en vo is in grote mate succesvol geweest. Het ECK iD en de Nummervoorziening zijn ontwikkeld en in uitvoering genomen, binnen scholen en bedrijven zijn op grote schaal de benodigde technische aanpassingen doorgevoerd, de deelname van scholen is nagenoeg honderd procent en er zijn afspraken gemaakt over privacy (protocol) en dataminimalisatie (attributenbeleid).
- Met betrekking tot de doelen van de wet, namelijk een goede toegang tot leermiddelen en privacybescherming, zijn grote stappen gezet. De samenwerking in de leermiddelenketen heeft niet alle problemen opgelost, maar wel tot meer leveringszekerheid en betere toegang voor leerlingen en leerkrachten geleid.
- Uit het onderzoek blijkt dat de invoering van het ECK iD niet heeft geleid tot structurele uitfasering van andere identifiers in de leermiddelenketen. Dat heeft verschillende oorzaken. Deels gaat het om onvoldoende zorgvuldigheid of onwetendheid bij gebruikers, bijvoorbeeld scholen en bedrijven die toch buiten de ECK iD route om gegevens uitwisselen. De belangrijkste oorzaak is echter dat het ECK iD voor een klein percentage van alle leerlingen niet goed werkt. Het betreft met name leerlingen die gebruik maken van leermiddelen voor verschillende onderwijssectoren, zoals de zogenaamde symbioseleerlingen, leerlingen in 10-14-scholen, leerlingen in verkorte vmbo-mbo-trajecten en leerlingen voor wie niet tijdig een ECK iD aangevraagd kan worden. Hoewel het om kleine percentages gaat, betreft het veel leerlingen. Bovendien is de verwachting dat het aantal van dit soort maatwerktrajecten, die over de grenzen van onderwijssectoren heen lopen, in de toekomst zal toenemen. Om deze leerlingen toch (tijdig) toegang te kunnen bieden tot leermiddelen of toetsen wordt naast het ECK iD ook nog een andere identifier meegeleverd in de gegevensuitwisseling, ook voor leerlingen voor wie alleen het ECK iD voldoende zou zijn. Voor de 'uitzonderingsgevallen', op wie het systeem niet goed is ingericht, wordt als het ware een schaduwstelsel in stand gehouden.
- Het bestaande systeem rondom het ECK iD loopt tegen grenzen aan, waarbij de vrijblijvendheid van deelname een belangrijk punt is. Met name private partijen die meedoen, hebben te maken met investeringskosten om hun softwaresystemen aan te passen. Niet alle marktpartijen zijn daartoe

bereid of in staat. Ook bij scholen verschilt de bereidheid om de afspraken in de leermiddelenketen op te volgen. In het ontwikkelprogramma Edu-V wordt door partijen naar oplossingen gezocht en aan modernisering gewerkt.

Toepassing in het ho

Samenvatting

Bij de invoering van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers had de wetgever vooral de situatie in het po, vo en mbo voor ogen. Hoewel de wet ook voor het hoger onderwijs werd aangepast, blijkt uit de Memorie van Toelichting bij de wet dat deze met name aansloot bij de initiatieven vanuit het po, vo en mbo. Het hoger onderwijs was daarbij niet concreet in beeld. Ook in het hoger onderwijs zelf was er weinig aandacht voor de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers. Men ervoer geen noodzaak om met de wet aan de slag te gaan, deels omdat andere oplossingen aanwezig waren, deels omdat er – anders dan in het po, vo en mbo – geen bestaand draagvlak voor was.

Ook in het hoger onderwijs zijn er afspraken en werkwijzen rondom gegevensuitwisseling in de 'leermiddelenketen'. Met name vanuit SURF bestaan verschillende diensten die tot een zekere regulering hebben geleid. Het zicht op de praktijk is echter onvolledig en roept met name vragen op over situaties waarin de student zelf verantwoordelijk wordt voor de gegevensuitwisseling.

In de 'leermiddelenketen' in het hoger onderwijs is het studentnummer – of een daarvan afgeleid pseudoniem – de meest gebruikte identifier. Het studentnummer is (voor de voltijds studenten) gebaseerd op de aanmelding en controle bij Studielink en kent daarmee een verificatie op het persoonsgebonden nummer. Daarin is het studentnummer vergelijkbaar met het ECK iD. Instellingen gebruiken het studentnummer intern en bij uitwisseling met derden, bijvoorbeeld leveranciers van leermiddelen of toetsen. Ook daarin ligt een overeenkomst met het ECK iD. Het grootste verschil is dat het studentnummer instellingsgebonden is, terwijl het ECK iD juist voor de hele sector geldt. Daarnaast is het ECK iD specifiek ontworpen voor uitwisseling in de leermiddelenketen, terwijl het studentnummer een bredere, algemene toepassing kent.

In het hoger onderwijs is er geen met ECK iD vergelijkbare identifier gekomen. De beschreven centrale aanmelding en verificatie via Studielink heeft voor een deel de intentie van de wet gerealiseerd in het hoger onderwijs. Dat geldt minder voor de intentie om tot afspraken over dataminimalisatie te komen.

Conclusies

- In het hoger onderwijs is de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers nagenoeg niet opgepakt. De uitgangssituatie was bij invoering van de wet anders dan in het po, vo en mbo. Partijen zagen geen noodzaak voor een vergelijkbaar initiatief als rondom Edu-K, de 'leermiddelenketen' in het hoger onderwijs heeft een ander karakter en SURF ontwikkelde al diensten voor gezamenlijke inkoop en gegevensuitwisseling.
- In het hoger onderwijs is het instellingsgebonden studentnummer (of een afgeleide daarvan) nu de identifier die gebruikt wordt in de 'leermiddelenketen'. Het studentnummer kent (voorafgaand aan inschrijving) een toets bij DUO. Dat is vergelijkbaar met de toets die de Nummervoorziening uitvoert met DUO voorafgaand aan de toekenning van het ECK iD. In het hoger onderwijs is echter geen sprake van een sectorbreed bruikbaar studentnummer, zoals in het po en vo. Op termijn kan het eduID daarvoor een oplossing bieden, omdat die identifier wel instellingsoverstijgend is. Vooralsnog is het echter niet mogelijk om voorafgaand aan toekenning van het eduID een toets uit te voeren bij DUO.
- Er is geen goed zicht op de bescherming van privacy en dataminimalisatie in de 'leermiddelenketen' in het hoger onderwijs. Deels is dat goed geregeld door de instellingen en andere betrokken partijen,

met name in de koppelingen van systemen. Minder goed zichtbaar is de praktijk op decentraal niveau, bij de opleidingen en studies.

Toepassing in het mbo

Samenvatting

Het mbo staat in veel opzichten tussen twee ontwikkelingen in: de invoering en doorontwikkeling van het ECK iD aan de ene kant en de beweging richting een breed toegepast eduID aan de andere kant. De invoering van het ECK iD is in het mbo minder succesvol geweest als in het po en vo. Dat had aanvankelijk vooral met praktische en technische problemen te maken, maar in toenemende mate ook met de vraag of het ECK iD de best passende oplossing is voor het mbo. Het eduID kwam daarbij steeds meer als alternatief in beeld. Het mbo is als sector partij in beide ontwikkelingen, maar in geen van beide leidend, waardoor de eigen, specifiek voor het mbo geldende vraagstukken in beide ontwikkelingen onderbelicht blijven.

Conclusies

- Hoewel het mbo betrokken was bij de ontwikkeling van het ECK iD is de implementatie in het mbo niet zo succesvol geweest als in het po en vo. De invoering stuitte op – aanvankelijk vooral technische – problemen en weerstand bij instellingen, waardoor het ECK iD uiteindelijk maar bij een deel van de instellingen is ingevoerd.
- Parallel aan de ontwikkeling en invoering van het ECK iD kregen mbo-instellingen ook te maken met de ontwikkeling in het hoger onderwijs van het eduID, dat in een aantal opzichten een mogelijk alternatief voor het ECK iD leek. Binnen het mbo is de vraag gerezen welk van beide systemen het beste past en voldoet aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van privacybescherming.
- Het mbo staat in veel opzichten tussen het po en vo aan de ene kant en het hoger onderwijs aan de andere kant in. Het heeft een studentenpopulatie die deels uit jongere, minderjarige studenten bestaat en deels uit volwassen werkenden. Voor de ene student moet de school zorg dragen en verantwoordelijkheid overnemen, voor de andere student past het juist om de verantwoordelijkheid bij de persoon zelf te laten. Die eigenheid van het mbo komt niet tot uitdrukking in de goeddeels gescheiden ontwikkelingen in het po/vo en hoger onderwijs, waaraan het mbo nu beide meedoet.

Implementatie en rol van de overheid

Samenvatting

De overheid heeft na de invoering van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers een terughoudende rol aangenomen. De redenen daarvoor verschillen per onderwijssector. In het primair en voortgezet onderwijs en het mbo bestond ten tijde van de invoering al een samenwerkingsinitiatief van private en publieke partijen die de implementatie van de wet oppakte – overigens met financiële steun van de overheid. In het hoger onderwijs vond de wet weinig weerklank. De sector pakte de wet niet op en ook de overheid zelf gaf daar geen gevolg aan. Ook in het hoger onderwijs werd vooral gekeken naar de sectorpartijen zelf en hun eigen initiatief, wat paste in een bredere traditie van terughoudendheid van de overheid in die onderwijssector.

Het overlaten aan zelfregulering door de onderwijssectoren zelf heeft wisselend succes gehad. In het po en vo is het ECK iD succesvol ingevoerd en is er vooruitgang geboekt op het vlak van leveringszekerheid, privacy en dataminimalisatie. In het hoger onderwijs zijn er, met name via SURF, gezamenlijke sectorvoorzieningen ontstaan. Daar staat tegenover dat op punten waar de afspraken (nog) niet goed functioneren of niet tot stand komen de overheid een weinig krachtige rol heeft kunnen spelen. Dat geldt

bijvoorbeeld over de beschreven situatie in het mbo, waar een goed passende oplossing ontbreekt en waar de overheid geen sectoroverstijgende visie of regie heeft.

In de afgelopen jaren is de behoefte bij de overheid sterker geworden om meer sturing te kunnen geven aan ontwikkelingen op het vlak van digitalisering en met name de bescherming van privacy en data. Op het vlak pseudonimisering, zoals bedoeld in de wet, zijn daarin wel stappen gezet, zoals in Edu-V, maar het blijkt lastig om een rolwisseling door te voeren. De complexiteit van de materie vergt expertise die nu onvoldoende bij het ministerie aanwezig is.

Conclusies

- De overheid heeft zich vanaf het begin, bij de invoering van de wet, terughoudend opgesteld en de uitvoering en implementatie overgelaten aan zelfregulering door de publieke en private partijen zelf. Dat werkte, zoals hiervoor aangegeven, alleen in de sectoren po en vo goed. In het mbo was het resultaat minder en in het hoger onderwijs is de wet niet ter hand genomen.
- De opstelling van de overheid was ten dele succesvol: de zelfregulering door partijen heeft in het po en vo goed gewerkt. Door de verstrengeling van het privacyvraagstuk met andere issues binnen de leermiddelenketen (marktregulering, leveringszekerheid) is de overheid nog wat meer terughoudend geweest. In de laatste jaren is de overheid (ministerie va OCW) weer meer actief betrokken in het overlegplatform Edu-K en in het ontwikkelproject Edu-V.

Aanbevelingen

Actievere rol overheid

De overheid heeft op het gebied van pseudonimisering (in de leermiddelenketen) sterk vertrouwd op zelfregulering door partijen in de onderwijssectoren. Hoewel dat zeker op onderdelen succesvol is geweest, blijven juist vraagstukken op het gebied van privacy, pseudonimisering en dataminimalisatie nu te lang liggen (zie hierna). De verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijsstelsel zou juist ook op die punten tot uitdrukking moeten komen, omdat vraagstukken als toegankelijkheid van leermiddelen, leveringszekerheid en toegang tot onderwijs onlosmakelijk zijn verbonden met digitalisering en vraagstukken van privacy en dataminimalisatie.

We typeren de gewenste rol van de overheid als *actieve participatie*, waarbij de overheid actief deelneemt in de vernieuwingen die in gang zijn gezet. De rol is daarbij niet alleen faciliterend. De overheid neemt medeverantwoordelijkheid en treedt op als een van de acterende partijen. De overheid vertegenwoordigt het belang van onderwijsdeelnemers dat hun gegevens en privacy worden beschermd. De overheid treedt actief op en stelt kaders als partijen onderling niet tot sluitende afspraken komen.

Om die rol te kunnen vervullen is het nodig dat de benodigde expertise opgebouwd en gebundeld wordt. Door te zwaar te leunen op expertise buiten het ministerie verzwakt de mogelijkheid om zelf als actieve participant op te treden.

Sectoroverstijgende visie

De ontwikkelingen rondom pseudonimisering verschillen sterk per sector. De verschillen zijn deels te verklaren vanuit de andere leerlingen- en studentenpopulaties waarmee het onderwijs te maken heeft. Ook de omvang van de onderwijsinstellingen, de verschillende tradities in samenwerking en de leermiddelenketens zijn anders per sector. De vraag blijft echter of deze verschillen volledig verklaren en rechtvaardigen waarom de pseudonimisering zo uiteenlopend is opgepakt. Kijkend naar de toekomst lijken de ontwikkelingen in de onderwijssectoren eerder verder uiteen te lopen, dan bij elkaar te komen. Met name de mbo-sector is daardoor in een moeilijke situatie gekomen.

De overheid zou hier nadrukkelijker regie moeten nemen en met partijen moeten werken aan een sectoroverstijgende visie, waarin de overgang van jonge, minderjarige, minder zelfredzame onderwijsdeelnemers naar volwassen, zelfverantwoordelijke deelnemers een wezenlijk onderdeel is.

De overheid zou deze sectoroverstijgende visie moeten uitdragen in gezamenlijke vernieuwingsprojecten met de sectoren afzonderlijk.

Flexibilisering ECK iD

Naast het ECK iD is een schaduwsysteem van gegevensuitwisseling blijven bestaan, dat een structureel karakter heeft. De belangrijkste oorzaak is het gebrek aan flexibiliteit in het systeem, met name voor leerlingen en studenten die onderwijs in verschillende onderwijssectoren volgen. De oplossing van dit probleem heeft nu een te geringe prioriteit bij partijen in de onderwijssectoren zelf. Gezien het belang om in de toekomst nog vaker sectoroverstijgend onderwijs aan te kunnen bieden en gezien de urgentie om het bestaande schaduwsysteem af te sluiten, bevelen we de overheid aan om op dit punt – samen met partijen – actie te ondernemen.

Eigen koers mbo

In het verlengde van de aanbeveling hiervoor, gericht aan de overheid, om een sectoroverstijgende visie te ontwikkelen, bevelen we de mbo-sector aan om zich te beraden op de eigen positie en toekomst inzake pseudonimisering, privacy en dataminimalisatie. Juist omdat het mbo te maken heeft met een zeer diverse studentenpopulatie en daardoor eigen, sectorspecifieke opgaven, volstaat het niet om louter 'mee te doen' in de ontwikkelingen in de aanpalende onderwijssectoren.

Beter zicht op situatie in het hoger onderwijs

In het hoger onderwijs ontbreken goeddeels sectorbrede afspraken over pseudonimisering. De voorzieningen en initiatieven die via SURF zijn ontwikkeld, hebben veelal (nog) een vrijblijvend karakter. Er is zeker ook in het hoger onderwijs een groot bewustzijn van het belang van privacy en dataminimalisatie. Instellingen zijn daar actief mee bezig, zowel op instellingsniveau als op sectorniveau (binnen SURF en Npuls). Tegelijkertijd is er onvoldoende zicht op de praktijk van privacybewaking en dataminimalisatie op decentraal niveau, in de praktijk van het onderwijs op studie- en opleidingsniveau. De aanbeveling luidt om nader onderzoek te doen naar deze praktijk. De sector kan daar zelf het voortouw in nemen, maar in het licht van de voorgaande aanbevelingen adviseren we ook op dit punt een actieve participatie van de overheid.

1 Inleiding

Eind 2017 is de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers ingevoerd.¹ Deze wet maakt het voor alle onderwijssectoren, van primair tot en met hoger onderwijs, mogelijk om gebruik te maken van een keten-ID voor de toegang tot en het gebruik van digitale leermiddelen. Doel is de digitale uitwisseling van gegevens veiliger en efficiënter te maken en zo de toegang en het gebruik van leermiddelen te verbeteren. Daarnaast is het doel dat door dataminimalisatie de privacy van onderwijsdeelnemers wordt bevorderd. Ter invulling van deze wet is voor het po, vo, (v)so en mbo het ECK iD en attributenbeleid ontwikkeld.

KBA Nijmegen heeft, in opdracht van het ministerie van OCW onderzocht in welke mate de wet – met onderliggende regelgeving, inclusief de implementatie van het ECK iD en het attributenbeleid – haar hoofddoelen in het po, vo, (v)so, mbo en hoger onderwijs heeft behaald.

1.1 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag die in de evaluatie centraal stond, was:

Heeft de wet in verband met het pseudonimiseren van het persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer en onderliggende regelgeving, inclusief de implementatie van het ECK iD en het attributenbeleid, haar hoofddoelen in het po, vo, (v)so, mbo en hoger onderwijs behaald?

Deelvragen

1. Zijn de beoogde doelen van de wet behaald?
 - a. In hoeverre is dataminimalisatie en minder opslag van persoonsgegevens door leveranciers bereikt?
 - b. Wordt door het gebruik van een keten-ID voorkomen dat onnodig persoonsgegevens worden uitgewisseld en verwerkt door leveranciers en ontwikkelaars van digitaal leermateriaal?
 - c. Is de toegang tot digitale leermiddelen voor de onderwijsdeelnemer verbeterd?
 - d. Zijn leerresultaten snel en gemakkelijk toegankelijk voor de onderwijsdeelnemer?
2. Wat zijn de positieve of negatieve (neven)effecten van de wet en het ECK iD/keten-ID?
 - a. Welke positieve (neven)effecten worden geïdentificeerd m.b.t. de wet en lagere regelgeving per sector?
 - b. Welke negatieve (neven)effecten en/of knelpunten worden geïdentificeerd m.b.t. de wet en lagere regelgeving per sector?
 - c. Hoe verhouden de wet en het ECK iD/keten-ID zich tot andere, vergelijkbare ontwikkelingen en wat zijn mogelijke toekomstige (positieve of negatieve) effecten?
3. Welke negatieve (neven)effecten of knelpunten worden geïdentificeerd door scholen, schoolbesturen, leveranciers en andere betrokkenen m.b.t. het ECK iD?
4. Wat is de stand van zaken m.b.t. de implementatie van het ECK iD en het Attributenbeleid?
 - a. Wat is de stand van implementatie in de sectoren po, vo, (v)so en mbo
 - b. Waar worden afwijkingen van de implementatie van het ECK iD en het Attributenbeleid geconstateerd en hoe zijn deze te verklaren?

¹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-508.html>

5. Welke oplossingsrichtingen en aanbevelingen worden door partijen, met wie het onderzoeksbureau praat, gegeven?
6. Zijn bv. maatregelen nodig i.v.m. positieve of negatieve (neven)effecten van de wet en/of het ECK iD en Attributenbeleid?

1.2 Opzet van de evaluatie en respons

Om te komen tot antwoorden op bovenstaande onderzoeksvragen hanteerden we in onze aanpak de volgende onderdelen van dataverzameling en fasering:

- Deskresearch en oriënterende gesprekken
- Online enquêtes primair en voortgezet onderwijs en aanbieders van leermiddelen
- Online verdiepende interviews

Deskresearch en oriënterende gesprekken

Er is reeds veel informatie beschikbaar met betrekking tot het onderwerp van het onderzoek. Door middel van een websearch hebben we – in het kader van de onderzoeksvragen – relevante documentatie en gegevens verzameld. Aanvullend namen we contact op met enkele sleutelfiguren in dit traject (o.a. Kennisnet, VKA, PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, brancheverenigingen leveranciers/distributeurs/uitgeverijen); enerzijds voor het opvragen van aanvullende documentatie en gegevens en anderzijds voor een oriënterend gesprek. De in deze fase verzamelde informatie bood een eerste inzicht – onder andere ten aanzien van het gebruik en de stand van implementatie van het ECK iD – en gaf een basis voor het vervolg van het onderzoek.

Online enquêtes po, vo en leveranciers en ontwikkelaars digitaal leermateriaal

Om een representatief beeld te krijgen van hoe de verschillende betrokken partijen omgaan met de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers en het ECK iD zijn online vragenlijsten uitgezet in het primair en voortgezet onderwijs (op schoolniveau) en onder leveranciers en ontwikkelaars van digitaal leermateriaal.

- Met enquêtes onder *scholen* in het primair en voortgezet onderwijs is het gebruik van digitale leermiddelen en toetsen op scholen geïnventariseerd. Vragen die in de enquêtes aan de orde komen: welke (digitale) leermiddelen en toetsen gebruikt de school, in hoeverre en op welke manier worden gegevens verstrekt aan leveranciers, welke problemen ervaart de school bij de aanschaf/levering/gebruik van digitale leermiddelen en toetsen, bij welke leveranciers neemt de school digitale leermiddelen en toetsen af en welke overwegingen spelen een rol bij de keuze voor een externe leverancier, is de school bekend met het ECK iD, maakt de school gebruik van het ECK iD (en/of zogenaamde andere identifiërs) en welke (eventuele) problemen ervaart de school hierbij.
- De leveranciers en ontwikkelaars van digitaal leermateriaal zijn bevroegd over de gegevensuitwisseling bij het leveren van (digitale) producten en diensten (bijv. leermiddelen en toetsen) aan scholen en naar de bekendheid met en het gebruik van het ECK iD (en/of andere identifiërs).

De volgende tabel geeft een overzicht van de respons op de vragenlijsten. De respons en samenstelling van de responsgroep bieden de mogelijkheid om een representatief beeld te geven.

Tabel 1.1 – Overzicht van respons op de vragenlijsten

| | Populatie | Totale respons | |
|-------------------------------|-----------|----------------|-----|
| | | Aantal | % |
| Leveranciers en ontwikkelaars | 248* | 91 | 37* |
| Po-scholen | 6.562 | 550 | 8 |
| Vo-scholen | 648 | 204 | 31 |

* Dit percentage is berekend aan de hand van het totaal aantal aangeschreven leveranciers en ontwikkelaars. Er is namelijk geen totaaloverzicht van alle leveranciers en ontwikkelaars van digitaal leer materiaal in Nederland. Er zijn in totaal 248 bedrijven aangeschreven.

Leveranciers en ontwikkelaars

De enquête voor leveranciers en ontwikkelaars van digitale leermiddelen is uitgezet onder alle deelnemers² van het Convenant digitale onderwijsmiddelen en privacy (privacyconvenant). Het gaat om leveranciers van een digitaal onderwijsmiddel waarin persoonsgegevens van leerlingen worden verwerkt in opdracht van de school. De bedrijven zijn benaderd via de mailadressen (veelal algemene info-adressen) die op hun eigen website vermeld staan. Hierbij hebben we de bedrijven verzocht om de vragenlijst in te laten vullen door 'iemand die betrokken is bij de levering van (digitale) diensten en producten aan scholen en die weet of en welke gegevens er hierbij uitgewisseld worden'. In totaal hebben we de vragenlijst naar 248 bedrijven gestuurd, deze is door 91 bedrijven ingevuld (37%). In de respons zien we een spreiding naar soort en reikwijdte van bedrijven en soort diensten en producten.³ Een volledig overzicht van de verdeling op deze kenmerken is te vinden in Bijlage D, tabel 11 t/m 14.

Primair onderwijs

In het primair onderwijs (waaronder sbo, so en vso) is in eerste instantie een steekproef getrokken van 1600 scholen. De vragenlijst is per mail naar deze scholen verzonden. Twee weken na de verzending hebben scholen die de vragenlijst nog niet ingevuld hebben een eenmalig rappel via de mail ontvangen. Vanwege achterblijvende respons en met het oog op de doorlooptijd van het onderzoek is de steekproef uitgebreid. Alle po-scholen hebben via de mail een uitnodiging ontvangen om deel te nemen aan het onderzoek, daarnaast zijn circa 700 scholen ook telefonisch gerappelleerd. In totaal hebben 550 po-scholen de vragenlijst ingevuld. Dat betekent dat we voor dit onderzoek acht procent van alle po-scholen in Nederland hebben bevroegd. Tabel 1.1 geeft een volledig overzicht van de respons. Om naast de reguliere po-scholen ook voldoende dekking te krijgen van sbo-, so- en vso-scholen zijn deze (licht) oververtegenwoordigd in de steekproef en daarmee ook in de respons. Er is een representatieve verdeling naar aantal leerlingen en zowel scholen in kleine schoolbesturen (waaronder 1-pitters), als grote schoolbesturen hebben deelgenomen aan het onderzoek. Voor een volledig overzicht van de verdeling op schoolkenmerken, zie Bijlage D, tabel 1 t/m 5.

Voortgezet onderwijs

Bij het uitzetten van de vragenlijst zijn alle vo-hoofdvestigingen benaderd. Ook in het voortgezet onderwijs zijn scholen eenmalig via e-mail en vervolgens telefonisch gerappelleerd. In totaal heeft 31 procent van de scholen de vragenlijst ingevuld. Van de 204 vo-scholen vulde 154 scholen de vragenlijst ook volledig in. De scholen zijn (lichtelijk) scheef verdeeld naar schoolgrootte. Er is sprake van een

2 De medestanders van het privacyconvenant zijn in overleg met de opdrachtgever niet aangeschreven voor de enquêtes. Het merendeel van deze bedrijven valt namelijk niet binnen de doelgroep die we met dit onderdeel van het onderzoek willen bevragen.

3 Het is niet mogelijk om de representativiteit te toetsen, omdat een volledig overzicht van de bedrijven en hun werkveld ontbreekt.

oververtegenwoordiging van scholen met 1001-1500 leerlingen en een ondervertegenwoordiging van scholen met meer dan 2000 leerlingen. Verder zijn zowel scholen in kleine als grote schoolbesturen vertegenwoordigd, evenals scholen van alle verschillende onderwijsniveaus. In Bijlage D, tabel 6 t/m 10 is een volledig overzicht van de verdeling op deze kenmerken te vinden.

Analyse

Niet alle vragen zijn door alle respondenten ingevuld. De percentages worden daarom niet berekend over de totale respons op de vragenlijst, maar op de respons per vraag. Er is gekozen voor deze aanpak omdat ook de deels ingevulde vragenlijsten waardevolle informatie bevatten. Daarnaast is er bij de analyse gekeken naar verschillen op de hierboven aan bod gekomen kenmerken en naar verschillen tussen de onderwijssectoren. Waar relevant zullen deze in de tekst worden benoemd.

Er zijn *geen* online vragenlijsten uitgezet in het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Dit heeft verschillende redenen. Ten eerste is in het mbo de implementatie van het ECK iD sterk achtergebleven (in vergelijking met po/vo) en is er in het hoger onderwijs geen ECK iD; een vragenlijst naar het gebruik van het ECK iD zou dan onvoldoende opleveren. Ten tweede zou het vanwege de omvang van de instellingen in het mbo en hoe erg moeilijk zijn om één contactpersoon te vinden, die op de hoogte is van de praktijk bij de verschillende locaties/sectoren/opleidingen binnen de betreffende instelling. Ten derde werd er in opdracht van de MBO Raad in dezelfde periode ook een ander onderzoek uitgevoerd naar het edulD en ECK iD in het mbo en is afgesproken om dubbelingen en extra belasting van het mbo te voorkomen. Deze factoren zijn reden geweest om in het mbo en hoger onderwijs te kiezen voor alleen verdiepende interviews en niet voor een enquête.

Online verdiepende interviews

In het onderzoek zijn online verdiepende gesprekken gevoerd met partijen die een belangrijke rol speelden en spelen in de implementatie van de wet, het ECK iD en attributenbeleid. In de gesprekken is ingegaan op a) het al dan niet bereiken van de beoogde doelen van de wet, b) de positieve en negatieve (neven)effecten van de wet en het ECK iD, c) de stand van zaken m.b.t. de implementatie van het ECK iD en het attributenbeleid, d) mogelijke oplossingsrichtingen, aanbevelingen en eventueel benodigde maatregelen t.a.v. de wet, ECK iD en attributenbeleid.

Gesproken is onder andere met vertegenwoordigers van de sectorraden PO-Raad, VO-raad en MBO Raad, de brancheorganisaties MEVW (brancheorganisatie voor aanbieders van leermiddelen, toetsen en educatieve dienstverlening), VEDN (branchevereniging van distributeurs in de educatieve keten) en VDOD (branchevereniging van leveranciers van digitale onderwijsdiensten), Kennisnet, Edu-K/Edu-V, Stichting SEM (die jaarlijks Programma Start Schooljaar uitvoert), Basispoort, VKA (adviesbureau met ervaring in strategische projecten met ICT, in de publieke en private sector), SURF, DUO en het ministerie van OCW (Directie PO, VO, MBO, HO&S). Daarnaast zijn interviews gehouden met afzonderlijke leveranciers, distributeurs, uitgeverijen, mbo-instellingen en (betrokkenen bij) onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs. Bijlage B geeft een overzicht van de geïnterviewde personen en organisaties.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers en de doelen daarvan. De toepassing van de wet (inclusief ECK iD en attributenbeleid) in het primair en voortgezet onderwijs staat centraal in hoofdstuk 3 en de toepassing in het mbo en hoger onderwijs in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 stelt de (verantwoordelijkheid voor de) implementatie van het ECK iD en de rol van de overheid aan de orde. In hoofdstuk 6 sluiten we af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 De wet en doelen van de wet

2.1 Aanleiding en achtergrond Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers

Behoeftte aan verbeteringen leermiddelenketen

Het toenemend gebruik van digitale leermiddelen en toetsen en daardoor de toenemende uitwisseling van (persoons)gegevens leidde bij onderwijsinstellingen (met name in po en vo), leveranciers en de Tweede Kamer tot de behoefte en wens om de gegevensuitwisseling tussen onderwijsinstellingen en leveranciers te verbeteren. De wens tot verbeteringen richtte zich op de volgende aspecten:

a) Een goed functionerende leermiddelenketen

Niet alleen door het toenemend gebruik van digitale leermiddelen en digitale toetsen, maar ook door de wens van onderwijsinstellingen en leraren om hun onderwijs beter te laten aansluiten op het tempo en niveau van de afzonderlijke onderwijsdeelnemer, nam het belang van een goed functionerende leermiddelenketen toe. Voor het goed kunnen volgen van de eisen is het van belang dat onderwijsdeelnemers gedurende een bepaalde periode door de leermiddelen 'herkend' kunnen worden, dat de toegang tot en het gebruik van digitale leermiddelen en toetsen soepel zonder onnodige administratieve lasten verloopt en dat leerresultaten snel en gemakkelijk toegankelijk zijn. Men vond het van belang dat de onderwijsdeelnemer in staat is om zijn materiaal en eisen mee te nemen wanneer hij van school wisselt.

b) Bescherming privacy, dataminimalisatie

Onderwijsinstellingen wisselden direct tot de persoon herleidbare gegevens van onderwijsdeelnemers uit met educatieve uitgeverij en distributeurs, hetgeen voor de werking van de leermiddelen niet altijd noodzakelijk is. Daarbij was in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp; in 2018 vervangen door Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)) opgenomen dat alleen de strikt noodzakelijke persoonsgegevens uitgewisseld mochten worden volgens het beginsel van dataminimalisatie.⁴

Start publiek-private samenwerking

Een goede werking van het ketenproces en de ketensamenwerking tussen meerdere leveranciers en scholen was de belangrijkste reden om een publiek-private samenwerking te starten. Aanvankelijk stond daarbij het thema privacy en gegevensbescherming niet voorop. Het belang daarvan werd versterkt door verschillende problemen in de leermiddelenketen (o.a. in 2014, waarin het RTL 4 nieuws kopte dat 'de gegevens van leerlingen op straat lagen') en daaraan gerelateerde zorgen bij de Tweede Kamer over de omgang met persoonsgegevens door onderwijsinstellingen en uitgeverij van digitaal leermateriaal.

Om te spreken over en werken aan een goed functionerende educatieve keten, waar een veilige uitwisseling van gegevens centraal staat, zijn een aantal partijen – zoals benoemd in de interviews – 'tot elkaar veroordeeld'. Het gaat om de brancheorganisaties van educatieve uitgeverij, distributeurs en softwareleveranciers en om de koepelorganisaties van scholen. Kennisnet – de organisatie die een rol had in het beheer van sectorale/ketenvoorzieningen (destijds onder andere de elektronische voorziening gericht op de overdracht van het onderwijskundig rapport tussen scholen) – heeft het initiatief

4 De Memorie van Toelichting i.v.m. het pseudonimiseren van het persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer voor voorzieningen voor onderwijs en begeleiding, via:
https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/i9vvij5epmi1ey0/vko0j21tgizz#_Toc460240151

genomen tot de oprichting van Edu-K. Edu-K is een overlegplatform, dat in 2015 is gestart en waarin momenteel bestuurders vertegenwoordigd zijn vanuit de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, ministerie van OCW, VEDN (distributeurs), VDOD (softwareleveranciers) en MEVW (uitgevers). In Edu-K gaan de betrokken partijen het gesprek aan om een optimaal functionerend ecosysteem voor het gebruik van digitale onderwijsmiddelen te bevorderen. De publieke en private partijen werken gezamenlijk aan de randvoorwaarden die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van ICT in het onderwijs. Binnen Edu-K worden afspraken gemaakt met betrekking tot het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs (en dus niet met betrekking tot het hoger onderwijs).

Pseudoniem nodig om privacy onderwijsdeelnemers te beschermen

In Edu-K is gesproken over de problemen in de leermiddelenketen en over de verbeteringen die nodig waren om een goed functionerende educatieve keten te realiseren, waarin een veilige uitwisseling van gegevens centraal staat. Om de privacy van onderwijsdeelnemers te kunnen beschermen, is er een pseudoniem nodig. De betrokkenen in Edu-K wilden een stabiele basis voor dit pseudoniem. Men was van mening dat het persoonsgebonden nummer – een officieel persoonsnummer – een robuust, stabiel en persistent gegeven is om een pseudoniem op te baseren. Het persoonsgebonden nummer is altijd het Burgerservicenummer (BSN), maar als dat – om welke reden dan ook – niet verstrekt kan worden, wordt er een uniek persoonsgebonden nummer door DUO gegenereerd (het onderwijsnummer) dat gedurende de onderwijsperiode niet verandert. Om het persoonsgebonden nummer (BSN, onderwijsnummer) te mogen gebruiken, is een wettelijke basis nodig. Deze conclusie heeft geleid tot aanpassing van de wet.

2.2 Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers

Wijziging en doelen van de wet

Op 29 november 2017 heeft er een wijziging van bestaande onderwijswetten plaatsgevonden, in verband met het pseudonimiseren van het persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer.⁵ De inhoud van deze wijziging is voor alle gewijzigde onderwijswetten gelijk. Dit betreft de Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet primair onderwijs BES⁶ (WPO BES), de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet voortgezet onderwijs BES (WVO BES), de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), de Wet educatie en beroepsonderwijs BES (WEB BES) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderwijs (WHW).⁷

De wet richt zich op het mogelijk maken van een adequate en toekomstbestendige oplossing voor digitale gegevensuitwisseling in het onderwijs, die bijdraagt aan het verbeteren van de privacy van onderwijsdeelnemers en het digitaal uitwisselen van gegevens veiliger en efficiënter maakt. De hoofdoelen van de invoering van de wet zijn in het kort samengevat:

1. De toegang tot en het gebruik van leermiddelen verbeteren. Een goed functionerende leermiddelenketen zonder onnodige administratieve lasten voor onderwijsinstellingen en met een snelle en eenvoudige toegankelijkheid van leerresultaten voor de onderwijsdeelnemer en leraar.
2. De privacy van leerlingen bevorderen/beschermen. Door alleen de strikt noodzakelijke persoonsgegevens uit te wisselen dataminimalisatie (een beginsel dat is vastgelegd in de AVG) realiseren.

5 Staatsblad 2017, 508 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

6 BES: Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

7 In onderhavige evaluatie van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers blijft het onderwijs op Caribisch Nederland buiten beschouwing.

Mogelijkheden van de wet

De wet voorziet in een grondslag op basis waarvan onderwijsinstellingen het persoonsgebonden nummer eenmalig kunnen gebruiken om een pseudoniem te genereren ten behoeve van de aanschaf en het gebruik van leermiddelen. Dit pseudoniem vormt de basis om voor specifieke gevallen andere pseudoniemen (in de technische uitvoering bekend als: ketenID's) te kunnen genereren en gebruiken, waarmee een veiliger, betrouwbaarder en meer efficiënte digitale uitwisseling van gegevens door onderwijsinstellingen met andere partijen mogelijk wordt gemaakt. Dit betekent dat persoonlijke gegevens zoals naam, adres en geboortedatum worden vervangen door een code, zodat deze gegevens niet direct herleidbaar zijn tot een individuele onderwijsdeelnemer. Dat heeft tot gevolg dat het aantal persoonsgegevens dat wordt gebruikt voor de digitale uitwisseling van gegevens beperkt kunnen worden.⁸

De wetgever heeft bepaald dat het niet de bedoeling is dat het pseudoniem of één van de ketenID's een nieuw soort persoonsnummer wordt en de functie van het persoonsgebonden nummer in het onderwijs overneemt. Het pseudoniem wordt niet gebruikt in de digitale uitwisseling van gegevens tussen de onderwijsinstelling en een derde partij. KetenID's worden alleen geïntroduceerd wanneer het gebruik daarvan een beperkte reikwijdte heeft.

Het ketenID dat met de wet is voorzien is voor *de toegang tot en het gebruik van digitale leermiddelen en het digitaal afnemen van toetsen en examens*. Dit ketenID heeft daardoor een beperkte reikwijdte. Het pseudoniem wordt ook in reikwijdte beperkt doordat het wijzigt zodra een onderwijsdeelnemer overstapt naar een andere onderwijssector. De nadere uitwerking van de andere specifieke gevallen waarvoor en de condities waaronder een ketenID gegenereerd en gebruikt mag worden, vindt plaats in lagere regelgeving.⁹

- Onder toegang wordt verstaan:
 - het geleverd krijgen, dan wel in gebruik kunnen nemen, van digitale leermiddelen conform de afspraken die zijn gemaakt tussen de onderwijsinstelling en de leverancier. Hieronder valt ook het bestellen van leermiddelen;
 - het kunnen inloggen op de digitale (leer)omgeving van een leverancier, waaronder de identificatie (wie ben je), authenticatie (klopt het dat je bent wie je zegt) en autorisatie (welke gebruiksrechten heb je).
- Onder gebruik wordt verstaan: het geven en volgen van onderwijs en het begeleiden en volgen van onderwijsdeelnemers, waaronder:
 - de opslag van leer- en toetsresultaten door leveranciers;
 - het kunnen uitwisselen van leer- en toetsresultaten tussen leveranciers van digitale leermiddelen en het schoolinformatiesysteem;
 - de analyse en interpretatie van leer- en toetsresultaten door leveranciers om leerstof en toetsmateriaal te kunnen aanbieden dat is afgestemd op de specifieke leerbehoefte van een onderwijsdeelnemer.

Het ketenID leidt er volgens de wetgever toe dat onderwijsinstellingen en leveranciers van digitaal leer-materiaal, toetsen en examens weten dat ze het over dezelfde onderwijsdeelnemer hebben. Alleen de

8 De Memorie van Toelichting i.v.m. het pseudonimiseren van het persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer voor voorzieningen voor onderwijs en begeleiding, via:
https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/i9vvij5epmj1ey0/vko0j21tgizz#_Toc460240151

9 De Memorie van Toelichting i.v.m. het pseudonimiseren van het persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer voor voorzieningen voor onderwijs en begeleiding, via:
https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/i9vvij5epmj1ey0/vko0j21tgizz#_Toc460240151

onderwijsinstelling weet welke onderwijsdeelnemer dit is; het pseudoniem, het ketenID, is voor anderen niet te herleiden tot een individuele onderwijsdeelnemer.

Het ketenID maakt verdere dataminimalisatie mogelijk, waardoor wordt voorkomen dat onnodig persoonsgegevens worden verwerkt door leveranciers en ontwikkelaars van digitaal leermateriaal.

Voordelen die door de wetgever specifiek worden genoemd ten aanzien van het gebruik van een ketenID:

- 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 persoonskenmerken in de keten.

Pseudonimiseren versus anonimiseren

Pseudonimisering is iets anders dan anonimisering. Het pseudoniem is niet herleidbaar tot de individuele persoon *op zichzelf*. Echter, in de gegevensuitwisseling worden meestal ook andere gegevens, gekoppeld aan het pseudoniem, meegeleverd. Het kan bijvoorbeeld gaan om de klas of het leerjaar van de leerling, maar ook om meer op de persoon betrekking hebbende gegevens, zoals geboortedatum of geslacht. De combinatie van deze aanvullende gegevens en het pseudoniem leidt tot het risico dat alsnog individuele onderwijsdeelnemers geïdentificeerd kunnen worden. Daarom is er tegelijkertijd ook aandacht voor dataminimalisatie: het beperken van de gegevens die samen met het pseudoniem worden uitgewisseld (zogenaamde attributen).

2.3 Ontwikkeling ECK iD

De mogelijkheid voor een gepseudonimiseerd ketenID in de wet werd direct opgepakt door de partijen betrokken in Edu-K. Dit leidde tot het zogenaamde ECK iD.

- 'ECK' staat voor educatieve content keten, ofwel de keten waarin administratiesystemen van scholen, elektronische leeromgevingen, toegangsdiensten, distributeurs en uitgeverijen gekoppeld zijn en samenwerken om het gebruik van digitale leermiddelen mogelijk te maken.
- 'ID' staat voor identifier, wat een pseudoniem is voor de naam van de leerling.

Het *primaire doel* van de ketenidentifier – het ECK iD – was om een goede werking van het ketenproces en de ketensamenwerking tussen meerdere leveranciers (ten behoeve van een onderwijsorganisatie) te realiseren. Een leverancier van een product krijgt uit meerdere andere producten informatie over een onderwijsdeelnemer en het is van belang om deze informatie goed met elkaar te kunnen verbinden.¹⁰

Edu-K heeft zich sinds de start van het overlegplatform in 2015 gericht op het beheer en de implementatie van het privacyconvenant¹¹ en de invoering van het ECK iD was één van de belangrijkste stappen in dit kader. Vanuit Edu-K zijn projectleiders aangesteld die de verantwoordelijkheid droegen voor de implementatie van het ECK iD in po, vo en mbo. Het proces gericht op de implementatie van het ECK iD liep al, voordat de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers in 2017 in werking trad; de wetgeving

¹⁰ Denk bijvoorbeeld aan: data uit het Leerling Administratie Systeem over de groepen waar een leerling in zit, data uit de toegangsketen om een leerling te mappen op zijn account in het product, data uit het licentiekantoor om te controleren of een leerling het leermiddel mag gaan gebruiken, data van andere leveranciers (bijvoorbeeld toetsresultaten) om een dashboard te vullen voor een leraar.

¹¹ Het privacyconvenant bevat afspraken over het omgaan met persoonsgegevens bij het gebruik van digitale leermiddelen en toetsen. Het convenant maakt duidelijk wat scholen en aanbieders over en weer van elkaar mogen verwachten (bron: <https://www.privacyconvenant.nl>).

is gaandeweg het implementatieproces ontstaan (mede omdat de implementatie van het ECK iD niet goed liep).

Het ECK iD is een afgeleide en versleutelde versie van het persoonsgebonden nummer (BSN, onderwijsnummer) en is dus speciaal ontwikkeld voor de gegevensuitwisseling rond digitale leermiddelen in de educatieve content keten. Scholen gebruiken het persoonsgebonden nummer (verplicht) in hun schooladministratie. Het ECK iD wordt aangemaakt door Nummervoorziening; dit is een publieke dienst in beheer bij Kennisnet. Nummervoorziening is in opdracht van het 'Doorbraakproject Onderwijs & ICT'¹² en de MBO Raad ontworpen en ontwikkeld.

Het ECK iD zorgt ervoor dat er minder gegevens 'over de lijn' gaan en legt daarmee een basis voor het verbeteren van de privacy van onderwijsdeelnemers, voor een veiligere en efficiëntere digitale uitwisseling van gegevens, voor dataminimalisatie en een minder omvangrijke opslag van persoonsgegevens door leveranciers. Het ECK iD maakt het de gebruikers mogelijk om te voldoen aan eisen van de AVG.

In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op de invoering en toepassing van het ECK iD in po, vo en mbo. Hoewel de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers ook betrekking heeft op het hoger onderwijs, heeft het hoger onderwijs de mogelijkheid die de wet biedt niet opgepakt.

2.4 Mogelijkheden versus verwachtingen wet

Zoals eerder benoemd, voorziet de wet in een grondslag op basis waarvan onderwijsinstellingen (in po, vo, mbo, ho) het persoonsgebonden nummer eenmalig kunnen gebruiken om een pseudoniem te genereren. De wet legt *geen verplichting* op. Hoewel de wet geen verplichting oplegt, schetst de Memorie van Toelichting (MvT) bij de wet wel verschillende verwachtingen. We noemen enkele voorbeelden van verwachtingen zoals die in de Memorie van Toelichting naar voren komen:

- Het ministerie streeft met de wet 'een adequate en toekomstbestendige oplossing voor digitale gegevensuitwisseling in het onderwijs' na. Een oplossing 'die bijdraagt aan het verbeteren van de privacy van onderwijsdeelnemers en die het digitaal uitwisselen van gegevens veiliger en efficiënter maakt'. 'Het wetsvoorstel draagt met het kunnen gebruiken van een pseudoniem (op basis van het persoonsgebonden nummer) bij aan een verbetering van zowel de privacy van onderwijsdeelnemers als het effectief functioneren van digitale leermiddelen'. Verwacht wordt dat de introductie van een pseudoniem 'een einde maakt aan de onwenselijke situatie van onnodige gegevensuitwisseling'.
- De Memorie van Toelichting verwijst naar het 'Convenant digitale onderwijsmiddelen en privacy' (privacyconvenant). Het convenant (inclusief modelbestedingsovereenkomst) concretiseert de verplichtingen – voortvloeiend uit de Wet bescherming persoonsgegevens (nu AVG) – van onderwijsinstellingen en leveranciers. 'De modelbestedingsovereenkomst eist van de leveranciers een passende beveiliging van gegevens zoals op grond van de Wbp (artikel 14) wordt vereist'. Benoemd wordt dat – doordat een groot aantal leveranciers het convenant heeft ondertekend – de uitgangspunten van het convenant in de praktijk de norm zijn.
- In dit kader worden eveneens verwachtingen benoemd in relatie tot het attributenbeleid. De partijen die deelnemen aan het convenant hebben afspraken gemaakt over de implementatie van het pseudoniem en over de aanvullende persoonsgegevens die verstrekt mogen worden. Doel is het aantal

12 Een project (2013-2017) dat zich richtte op meer maatwerk in het onderwijs door de inzet van ICT. Het betrof een samenwerkingsverband van het ministerie van EZ, ministerie van OCW, PO-Raad en VO-raad; met Kennisnet als penvoerder (bron: <https://www.poraad.nl/>).

persoonsgegevens zoveel mogelijk terug te brengen. Binnen Edu-K is een attributenbeleid (gericht op de omgang met persoonsgegevens) vastgesteld en een standaardattributenset afgesproken, waarin de aanvullende gegevens zijn opgenomen die gebruikt mogen worden. In de Memorie van Toelichting wordt nadrukkelijk genoemd dat het 'vaststellen van een attributenbeleid er naar verwachting toe zal leiden dat het overgrote deel van de markt zich zal gaan conformeren aan de standaarden die in dit beleid zijn gezet en dat leveranciers bij de inrichting van hun diensten rekening zullen houden met dit beleid'. 'Het vaststellen van een standaardattributenset, in combinatie met het invoeren van één persisterend kenmerk (pseudoniem/ketenID) voor de koppeling tussen ketenpartners, zal naar verwachting leiden tot een afname van het aantal persoonsgegevens dat op dit moment «standaard» door een onderwijsinstelling wordt doorgegeven'.

De in de Memorie van Toelichting beschreven verwachtingen gaan verder dan het karakter en de inhoud van de wet op zich.

3 Toepassing in het po en vo

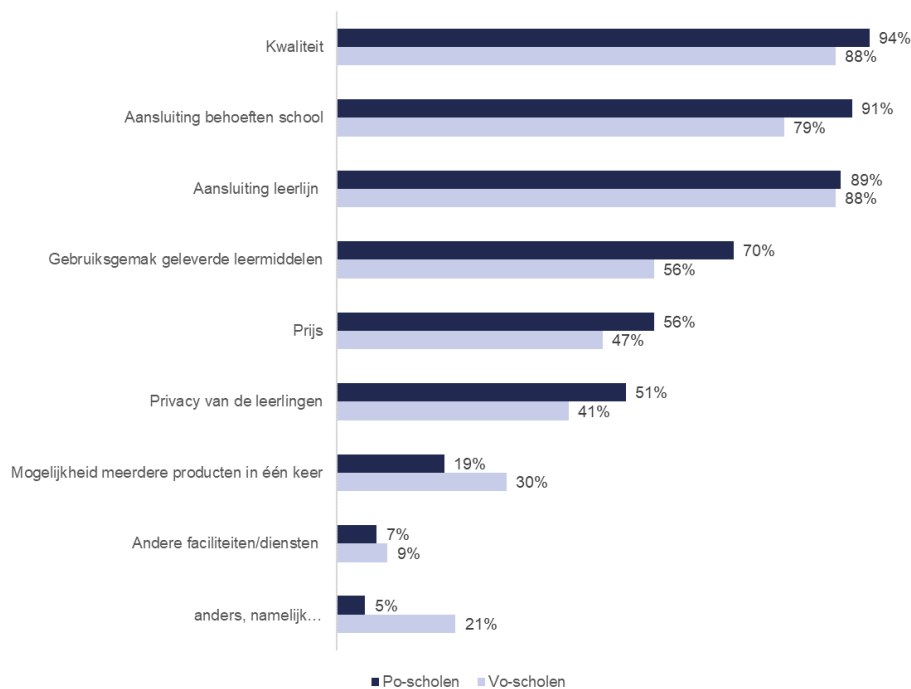
In dit hoofdstuk gaan we in op de toepassing van het ECK iD in het primair en voortgezet onderwijs. Aan de orde komen de implementatie van het ECK iD in po en vo, het gebruik van het ECK iD in po en vo, het gebruik van het ECK iD door leveranciers en ontwikkelaars, het gebruik van andere identifiers (dan ECK iD), ervaren knelpunten of problemen met betrekking tot het ECK iD, de sectorgebondenheid van het ECK iD en (de implementatie van) het attributenbeleid.

3.1 Digitale leermiddelen en gegevensuitwisseling

Scholen kopen hun digitale leermateriaal gemiddeld in bij vijf verschillende leveranciers of ontwikkelaars. Per school kan dit aantal uiteenlopen van één leverancier tot zelfs 28 verschillende leveranciers. Tussen de scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs worden geen grote verschillen gevonden. Hoewel de meeste scholen dus digitale leermiddelen ontvangen van meerdere leveranciers, zit er volgens de scholen weinig verschil tussen leveranciers in de leerlinggegevens die aangeleverd dienen te worden. Driekwart van de po-scholen en bijna negentig procent van de vo-scholen geeft aan dat de leerlinggegevens die uitgewisseld worden voor de meeste of alle leveranciers hetzelfde zijn.

Bij de keuze voor een leverancier of ontwikkelaar kunnen meerdere factoren een rol spelen (zie figuur 3.1). Bij zowel po- als vo-scholen spelen kwaliteit, aansluiting op de leerlijn en de aansluiting op de behoeften van de school de grootste rol. Daarnaast wordt ook de prijs en in het vo gebruiksgemak veel genoemd. Privacy speelt voor het po een grotere rol bij de keuze voor een leverancier of ontwikkelaar dan in het vo.

Figuur 3.1 – Factoren die een grote rol spelen bij de keuze voor een leverancier of ontwikkelaar



De meerderheid van de scholen (91% po, 71% vo) is tevreden over de dienstverlening van leveranciers en ontwikkelaars. Ze zijn positief over het contact, de kwaliteit van producten en de hulp bij problemen. Ondanks de tevredenheid ervaren scholen ook problemen (54% po en 84% vo). Naast problemen met tijdige levering (8% po, 34% vo) komen met name problemen bij het inloggen voor leerlingen vaak voor (29% po, 54% vo). Situaties waarin deze problemen zich voordoen zijn bij storingen (op piekmomenten), fouten door leerlingen of ouders zelf (met name jonge leerlingen, leerlingen met een beperking of fouten met de koppelcode) en bij overgangen/wijzigingen. Onder de laatste categorie vallen onder meer zij-instromers, overstappers, doubleurs, nieuwe leerlingen, vak- of profielwijzigingen. Het komt ook voor dat leerkrachten geen toegang hebben tot toets- en lesresultaten (10% po, 9% vo). Verder worden er enerzijds problemen genoemd die technisch van aard zijn: beveiliging van systemen, koppeling van systemen of het vastlopen van programma's. Anderzijds ervaren scholen problemen met (het gebrek aan) flexibiliteit die leveranciers en ontwikkelaars bieden: bestellingen gaan alleen per vastgestelde aantallen (bijv. per 10), geen mogelijkheden voor leerlingen die groepsdoorbrekend werken¹³ en de LiFo-pakketten¹⁴. In ander onderzoek bleek al dat de digitale en papieren onderdelen van deze pakketten vaak niet los verkrijgbaar zijn en de kosten van leermiddelen in het po en vo daardoor hoger zijn geworden^{15;16}.

13 Voor leerlingen die op meerdere niveaus/groepen in één schooljaar werken moeten bijvoorbeeld meerdere licenties worden aangeschaft. Daarnaast moeten scholen bij de overgang naar een nieuw schooljaar de licenties voor diezelfde leerling opnieuw aanschaffen, ook al was de leerling nog niet 'klaar'. Met name in het speciaal onderwijs en bij maatwerk levert dit problemen op.

14 Dit is een combinatie van een (digitale) licentie en een papieren/folio (werk)boek.

15 Bulder, E. & Van Aarsen, E. (2023). De gevolgen van digitalisering op de leermiddelenmarkt, Utrecht: Oberon.

16 Van den Berg, E. et al. (2021). *Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken 2021*

3.2 Implementatie van het ECK iD

In hoofdstuk 2 werd reeds benoemd dat de mogelijkheid voor een gepseudonimiseerd ketenID in de wet is opgepakt door de partijen betrokken in Edu-K en dat dit heeft geleid tot de invoering van het ECK iD. Het aanmaken van het ECK iD gebeurt, zoals eerder benoemd, door Nummervoorziening; een publieke dienst in beheer bij Kennisnet (die in opdracht van het 'Doorbraakproject Onderwijs & ICT' en de MBO Raad ontworpen en ontwikkeld is).

Kennisnet en Nummervoorziening

Kennisnet wordt gesubsidieerd door de overheid, is een dienstverlenende organisatie en levert publieke diensten voor het onderwijs. Kennisnet ondersteunt scholen bij de inzet van ICT. Nummervoorziening is een publieke dienst van Kennisnet. Simpel gezegd is dit een computer, die op basis van het persoonsgebonden nummer een uniek identificerend nummer (het ECK iD) genereert en dat teruggeeft aan degene die het pseudoniem aanvraagt. Het bestuur van een school is officieel de aanvrager van het ECK iD.

DUO heeft in dit kader ook een rol; DUO heeft een verificatieservice – voor het persoonsgebonden nummer – die 'aangeropen' kan worden door de school voordat zij een pseudoniem laten aanmaken bij Kennisnet. In het proces doet het administratiesysteem van de school een check bij DUO om zeker te zijn dat de persoon voor wie het ECK iD wordt aangevraagd in het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) staat.

In de praktijk wordt het proces van aanvragen, genereren en teruggeven van het ECK iD 'onder water' uitgevoerd tussen het administratiesysteem van de school en Nummervoorziening. Dat stelt eisen aan de administratiesystemen en betekent ook dat de administratiesystemen daarop ingericht moesten worden. De systemen hadden al een eigen unieke identifier – bijvoorbeeld LAS-key, het unieke nummer van het Leerling Administratie Systeem, LAS¹⁷) en Basispoort-ID¹⁸ – maar moesten over een extra nummer (ECK iD) beschikken, dat vervolgens in de leermiddelenketen bij het uitwisselen van gegevens kan worden gebruikt. Dit ECK iD moest vervolgens doorgegeven worden aan alle partijen waar een school zaken mee doet en waar het Leerling Administratie Systeem verbinding mee heeft (in relatie tot de communicatie over digitale leermiddelen).

Rol projectleiders

Vanuit Edu-K zijn projectleiders (veelal vanuit de branche) aangesteld die verantwoordelijk waren voor de implementatie van het ECK iD in po, vo en mbo. Zo was er bijvoorbeeld een projectleider voor een project gericht op de implementatie van het ECK iD in het primair onderwijs en een projectleider voor een project gericht op de implementatie van het ECK iD in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Die projecten/projectleiders werden betaald door Kennisnet en gefinancierd door het ministerie van OCW (OCW verstrekke subsidie aan Kennisnet onder bepaalde subsidievoorwaarden). De projectleiders vielen onder de aansturing van Edu-K en in dit platform dienden de projectleiders ook periodiek verantwoording af te leggen. Het ministerie van OCW was, zoals eerder benoemd, één van de betrokken partijen in Edu-K.

Rol scholen en leermiddelenaanbieders bij de implementatie van het ECK iD

17 Een LAS-key is een nummer dat door uitgevers aan scholen wordt gegeven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van opeenvolgende nummers om leerlingen te kunnen identificeren.

18 Basispoort is het platform dat in het primair onderwijs wordt gebruikt waarmee iedereen inlogt. Dat is een single sign on platform.

Bij de implementatie van het ECK iD is in eerste instantie gekeken wat de invoering betekent voor de leveranciers en de systemen die zij gebruiken. Het ECK iD diende ingevoerd te worden in de systemen van de leveranciers en dat betekende dat er 'onder de motorkap' allerlei wijzigingen moesten worden aangebracht en dat systemen, die met elkaar samenwerken, gesynchroniseerd dienden te worden. Er zijn vele gesprekken gevoerd met leveranciers over onder andere de mogelijkheid tot implementatie van het ECK iD, over de mogelijke termijn waarin dit gerealiseerd kon worden en over de synchronisatie van de invoering.

Ook aan de kant van de scholen was het nodig om de invoering van het ECK iD voor te bereiden. In eerste instantie was het noodzakelijk dat het bestuur van een school (als bevoegd gezag) een verwerkersovereenkomst afsloot met Nummervoorziening van Kennisnet (het aanvragen van dat nummer heeft immers betrekking op het verwerken van persoonsgegevens). Na het afsluiten van de verwerkersovereenkomst kan de school via het Leerling Administratie Systeem (LAS) een nummer ophalen bij Nummervoorziening. Nummervoorziening heeft daar toestemming van de school voor nodig. Belangrijk onderdeel van het proces, dat ook de nodige tijd en investeringen vroeg, was dan ook om urgentie en noodzaak van het ECK iD te verduidelijken bij schoolbesturen en ervoor te zorgen alle schoolbesturen een verwerkersovereenkomst afsloten met Nummervoorziening van Kennisnet.

Knelpunten implementatieproces

In de interviews komt naar voren dat men gedurende het implementatieproces tegen verschillende knelpunten/problemen aanliep. Eén daarvan had te maken met het feit dat de implementatie van het ECK iD niet verplicht is voor scholen en leveranciers en invoering daarom niet afgedwongen kon worden; mede hierdoor heeft implementatie van het ECK iD lang geduurd (circa vijf jaar). Een ander in de interviews veel genoemd probleem, dat tot veel discussie heeft geleid, richtte zich op 'sectoroverschrijdingen'. Het meest eenvoudig en het minst foutgevoelig zou zijn dat een jongere hetzelfde nummer houdt op het moment dat hij/zij overstapt naar een andere onderwijssector (bijv. po-vo of vo-mbo). Nadat onder andere juristen zich hierover hadden gebogen, is uiteindelijk besloten wel een scheiding te maken tussen onderwijssectoren. In paragraaf 3.4 wordt uitgebreid ingegaan op de overwegingen bij de keuze voor een sectorspecifiek ECK iD. De keuze voor een sectorscheiding heeft een belangrijke rol gespeeld in het succes van de implementatie van het ECK iD.

Succes implementatie ECK iD

Uit de interviews komt naar voren dat de implementatie van het ECK iD 'behoorlijk goed is gelukt'. Bijna alle *schoolbesturen* in het po en alle schoolbesturen in het vo hebben uiteindelijk de verwerkersovereenkomst met Nummervoorziening getekend en kunnen het ECK iD in principe in hun systemen gebruiken. Sprekend over de *leermiddelenaanbieders* komt in de interviews naar voren dat er nog wel leveranciers zijn – die ook een dienst leveren aan scholen, waarbij gegevensuitwisseling een rol speelt – die niet/nauwelijks bekend of te bereiken zijn en dus ook niet aangesloten zijn bij de ontwikkelingen in dit kader. Benoemd wordt dat alle leermiddelenaanbieders die verbonden zijn aan het Programma Start Schooljaar (PSS) – een programma dat scholen begeleidt in het vo (en mbo) naar een probleemloze start van het nieuwe schooljaar met digitale leermiddelen – aangesloten zijn bij het ECK iD. Deze leermiddelenaanbieders zijn verplicht om het ECK iD te gebruiken en werden, zonder gebruik van het ECK iD, niet toegelaten tot de keten. Door de mogelijkheden om op deze manier dwingender op te treden zijn veel leveranciers aangesloten. Toch is het dus niet gelukt alle leveranciers aan te sluiten. Soms besluiten scholen – volgens de geïnterviewde personen merendeels onbewust en onwetend – in zee te gaan met een leverancier, die geen gebruik maakt van het ECK iD. Hoewel de school vanuit de AVG verantwoordelijk is voor een veilige omgang met en uitwisseling van persoonsgegevens – en daarmee feitelijk ook voor het aanspreken van leveranciers op het gebruik van het ECK iD – kunnen scholen niet gedwongen worden niet met dergelijke leveranciers samen te werken. In het implementatieproces is door onder andere de projectleiders wel een poging gedaan om deze leermiddelenaanbieders – tevens

ondertekenaars van het privacyconvenant – die geen gebruik maakten van het ECK iD, te benaderen. Uit de interviews blijkt dat dit niet altijd tot de gewenste respons leidde. Verschillende kleine leveranciers hebben geen ‘machine to machine’ koppeling (die nodig is om te werken met het ECK iD), kunnen of willen om deze of om andere redenen niet met het ECK iD werken.

Naast het feit dat niet alle leveranciers aangesloten zijn bij de ontwikkelingen en dus om die reden geen gebruik maken van het ECK iD, komt uit de interviews naar voren dat ook in de gegevensuitwisseling tussen scholen en leermiddelenaanbieders die wel aangesloten zijn bij Nummervoorziening / het ECK iD niet in alle gevallen (bij alle leerlingen) een ECK iD beschikbaar is of gebruikt wordt.

In de vragenlijst – die in onderhavig onderzoek is uitgezet in het primair en voortgezet onderwijs (op schoolniveau) en onder leveranciers en ontwikkelaars van digitaal leer materiaal (deelnemers van het privacyconvenant) – is nadrukkelijk aandacht besteed aan het gebruik van het ECK iD (en eventuele andere identifiers). De uitkomsten van de enquêtes met betrekking tot het gebruik van het ECK iD worden weergegeven in de volgende paragraaf.

3.3 Gebruik van het ECK iD

Gebruik van het ECK iD in het Primair onderwijs

Slechts een klein deel van de bevroegde medewerkers op scholen voor primair onderwijs is bekend met het ECK iD (20%) of heeft ervan horen zeggen (15%). Dat wil zeggen dat ook 65 procent het ECK iD niet kent. Dat is een opvallende uitkomst. Uit de interviews weten we namelijk dat het ECK iD op een overgrote meerderheid van de po-scholen is geïmplementeerd. Een mogelijke verklaring voor de onbekendheid van het ECK iD is dat de betreffende medewerker die de vragenlijst namens de po-school heeft ingevuld niet bekend is met het ECK iD, maar (een van) de collega's wel. Wanneer er per functie naar de bekendheid van het ECK iD gekeken wordt zien we grote verschillen. Administratief medewerkers¹⁹ (40% bekend en 15% van horen zeggen) en ICT-medewerkers (31% bekend en 21% van horen zeggen) zijn veel vaker bekend met het ECK iD dan de andere respondenten. Met name de respondenten die ‘anders’ invulden (bijv. docenten, ib-ers/kwaliteitscoördinatoren of beleidsmedewerkers) zijn minder vaak bekend met het ECK iD (9% bekend en 19% van horen zeggen).

19 Dit betreft slechts een kleine groep respondenten (N=20).

Wie schaft leermiddelen aan?

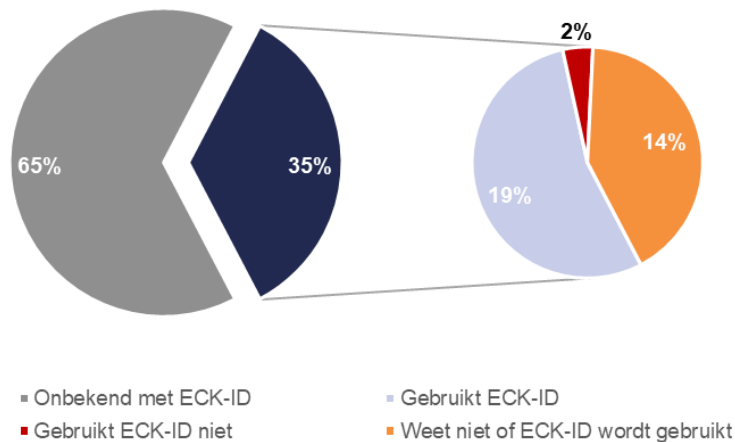
Bij de introductie van de vragenlijst is verzocht om de vragenlijst in te laten vullen door iemand binnen de school die betrokken is bij de aanschaf van (digitale) leermiddelen en toetsen (bijvoorbeeld een directeur/schoolleider of leermiddelencoördinator). Een groot deel van de respondenten heeft meerdere rollen bij de aanschaf van leermiddelen: van het nemen van besluiten over de aanschaf en het inventariseren van benodigde leermiddelen tot contact met leveranciers en het afwickelen en ICT-ondersteuning van het bestelproces (zie Bijlage D, Tabel 2). Van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld is 70 procent directeur/schoolleider en 18 procent ICT-medewerker. Een kleiner deel is administratief medewerker (5%) of leermiddelencoördinator (4%). Ook vulden er veel respondenten de categorie 'anders' in (14%). Zij zijn vaak leerkracht, ib-er/kwaliteitscoördinator of beleidsmedewerker. Respondenten kunnen meerdere functies hebben, de percentages tellen daarom niet op tot 100 procent. Uit de open antwoorden blijkt dat de aanschaf van leermiddelen en toetsen in het primair onderwijs vaak een neventaak is. Een respondent schreef daarover: *'Ik werk als docent, maar een van mijn neventaken is het bestellen/beheren van de boeken.'*

Een andere verklaring – en waarschijnlijk de hoofreden – zit in de manier waarop leerlinggegevens in de praktijk worden uitgewisseld. Zoals eerder al is benoemd, gebeurt de uitwisseling van leerlinggegevens veelal via de Leerling Administratie Systemen van scholen of via Basispoort/Entree Federatie²⁰. Eerder kwam ook al naar voren dat leveranciers – bij de implementatie van het ECK iD – 'onder de motorkap' hun systemen hebben aangepast, zodanig dat deze 'automatisch' het ECK iD gebruiken in de gegevensuitwisseling. Scholen hoefden daarvoor niks te doen (behalve in het vo diende een veld in het systeem aangevinkt te worden om het gebruik van het ECK iD te activeren). In het geval van een geautomatiseerde uitwisseling via een systeem of programma is het goed mogelijk dat de medewerkers van een po-school niet weten hoe dat precies in zijn werk gaat en of dat aan de hand gaat van het ECK iD (en wat het ECK iD dan is). Ondanks dat een groot deel van de respondenten niet bekend is met het ECK iD, is het dus mogelijk dat de scholen (zonder dat de respondent daarvan op de hoogte is) daar wel gebruik van maken.

De respondenten die bekend zijn met het ECK iD is ook gevraagd naar het gebruik van het ECK iD (figuur 3.2). Iets meer dan de helft van deze scholen gebruikt het ECK iD. Ook weet een groot deel (42%) niet of de school het ECK iD gebruikt. Slechts enkele scholen geven aan dat zij geen gebruik maken van deze identifier. Een van de redenen die daarvoor wordt genoemd is dat er nog niet voldoende aandacht aan is besteed binnen de school.

20 Basispoort en Entree Federatie zijn een single sign on platform. Door in te loggen op dit platform hebben gebruikers toegang tot alle diensten van aanbieders van online lesmateriaal die op het portaal zijn aangesloten.

Figuur 3.2 – Bekendheid en gebruik ECK iD door po-scholen (N=412)



Conclusie primair onderwijs

Geconcludeerd kan worden dat:

- het ECK iD in het primair onderwijs vaak niet bekend is;
- het ECK iD wel gebruikt wordt, maar 'onzichtbaar', 'onder de motorkap';
- bijna alle schoolbesturen de verwerkersovereenkomst met Nummervoorziening getekend hebben en het ECK iD in principe in hun systemen kunnen gebruiken;
- van de scholen die bekend zijn met het ECK iD slechts enkele scholen geen gebruik maken van het ECK iD.

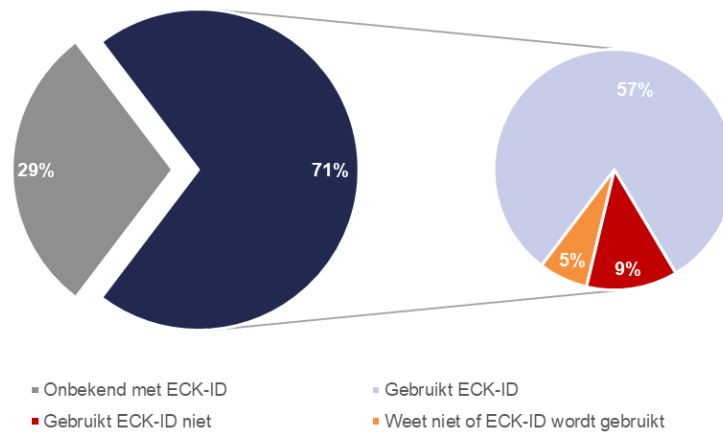
Gebruik van het ECK iD in het voortgezet onderwijs

In tegenstelling tot het primair onderwijs zijn in het voortgezet onderwijs respondenten vaker bekend met het ECK iD.²¹ Zestig procent van de respondenten weet wat het ECK iD is en nog eens elf procent heeft er van horen zeggen. Van deze groep respondenten maakt 81 procent ook gebruik van het ECK iD bij de uitwisseling van leerlinggegevens. In figuur 3.3 is dit weergegeven. Daarin is ook te zien dat negen procent van de ondervraagde vo-scholen geen gebruik maakt van het ECK iD. De redenen daarvoor lopen sterk uiteen. Er zijn scholen die het ECK iD wel willen gebruiken maar tegen problemen aanlopen: er is (nog) geen ondersteuning vanuit het LAS dat zij gebruiken of de school voldoet naar eigen zeggen nog niet aan de voorwaarden voor het ECK iD. Daartegenover staan scholen die geen noodzaak zien voor het gebruik van het ECK iD: de uitwisseling verloopt prima zonder, er is geen verplichting en andere scholen in de stichting werken ook niet met het ECK iD. Enkele scholen overwegen het ECK iD wel maar zien bezwaren vanwege de timing. Zij geven aan dat zij (om tijdige levering te kunnen garanderen) al voor de zomervakantie bestellingen voor toets- en lesmateriaal moeten

21 In het vo is de vragenlijst vaker ingevuld door leermiddelencoördinatoren (55%) en administratief medewerkers (14%) en andere met name coördinerende functies (25%). Slechts 18% van de respondenten was directeur bestuurder. In het po is dit 69%. Dat is ook terug te zien in de vraag naar welke rol de respondenten vervullen bij de aanschaf van digitale leermiddelen. In het po wordt veel vaker *Besluiten over aanschaf leermiddelen* (ook financieel) aangegeven (78%, ten opzichte van 40% in vo). In het vo zijn de respondenten iets vaker betrokken bij het afwickelen van het bestelproces (vo 53%, po 38%) en contacten met leveranciers (vo 53% en po 41%). Dat het ECK iD meer bekend is in vo zou dus kunnen komen door het type respondent dat de vragenlijst in heeft gevuld.

doorgegeven bij leveranciers en ontwikkelaars. Wanneer zij met het ECK iD zouden werken, moeten deze daarbij doorgegeven worden, terwijl de ECK iD's van leerlingen pas opgevraagd kunnen worden als alle leerlingen zijn overgezet. Dat leidt, met name voor nieuwe leerlingen, tot problemen.

Figuur 3.3 – Bekendheid en gebruik ECK iD door vo-scholen (N=412)



Conclusie voortgezet onderwijs

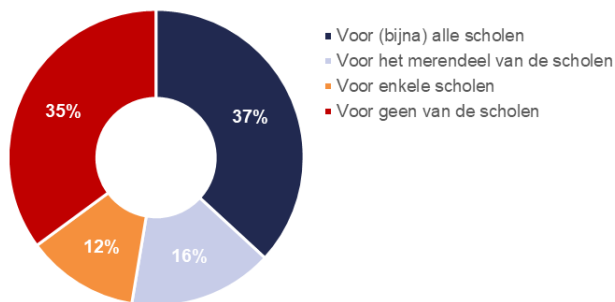
Geconcludeerd kan worden dat:

- in het vo – in vergelijking met het po – sprake is van een grotere bekendheid;
- 9 procent van de scholen – die bekend zijn met het ECK iD – het ECK iD niet gebruikt.

Gebruik ECK iD door leveranciers en ontwikkelaars

In de vragenlijst is ook aan leveranciers en ontwikkelaars gevraagd naar hun bekendheid en het gebruik van het ECK iD. Bijna 70 procent van de respondenten kent het ECK iD en nog eens 16 procent heeft ervan horen zeggen. Van de respondenten die het ECK iD kennen of ervan hebben gehoord maakt 65 procent (voor enkele tot alle scholen) ook gebruik van het ECK iD voor de uitwisseling van leerlinggegevens (figuur 3.4).

Figuur 3.4 – Voor welk deel van de scholen maakt u gebruik van het ECK iD bij de uitwisseling van leerlinggegevens?²² Vragenlijst leveranciers en ontwikkelaars van digitaal lesmateriaal (N=57)



Ruim een derde van de respondenten geeft daarentegen aan voor geen enkele school gebruik te maken van het ECK iD. Met name (distributeurs²³ en) leveranciers geven in de vragenlijst vaker (50%) aan voor geen enkele school gebruik te maken van het ECK iD. Voor uitgeverijen is dat slechts 16 procent. Het gebruik van het ECK iD verschilt niet naar grootte²⁴ van de leverancier of ontwikkelaar. Opvallend is dat bedrijven die (ook) producten aanbieden voor beroepsgerichte vakken op het mbo veel vaker (71%) voor geen enkele school gebruik maken van het ECK iD. Hoewel in het mbo (in vergelijking met po en vo) minder gebruik wordt gemaakt van het ECK iD, blijkt dat al deze leveranciers en ontwikkelaars naast het mbo óók producten leveren aan andere onderwijssectoren (bijv. po, vo of speciaal onderwijs)²⁵ en daarbij dus ook geen gebruik maken van het ECK iD. Ook voor bedrijven die producten leveren voor de basisvaardigheden in het mbo en voor het praktijkonderwijs maken iets vaker géén gebruik van het ECK iD (36% in mbo en 39% in praktijkonderwijs). De verklaring daarvoor is ook te vinden in de mbo beroepsgerichte vakken: bedrijven die producten leveren voor basisvaardigheden in het mbo en voor het praktijkonderwijs leveren doen dat vaak in combinatie met het leveren van beroepsgerichte vakken in het mbo.

Als reden geven respondenten dat scholen er niet om vragen en er geen verplichting of noodzaak is voor hen om het ECK iD te gebruiken. Een andere genoemde reden is financieel van aard, bedrijven hebben te weinig ontwikkelbudget om met het ECK iD aan de slag te gaan. Er zijn ook leveranciers en ontwikkelaars die aangeven in de (nabije) toekomst wel van te plan zijn om met het ECK iD te gaan werken.

Conclusie leveranciers en ontwikkelaars

Geconcludeerd kan worden dat:

- de meeste leveranciers en ontwikkelaars bekend zijn met het ECK iD (86 procent);
- het gebruik van het ECK iD wisselend is; afhankelijk van het bedrijf en de onderwijssector (lager gebruik in mbo en pro, verschillen tussen uitgeverijen, distributeurs en leveranciers).

22 Deze vraag is alleen gesteld aan respondenten die bekend zijn met het ECK iD of ervan gehoord hebben.

23 Aantallen zijn klein, er zijn niet veel distributeurs van leermiddelen in Nederland.

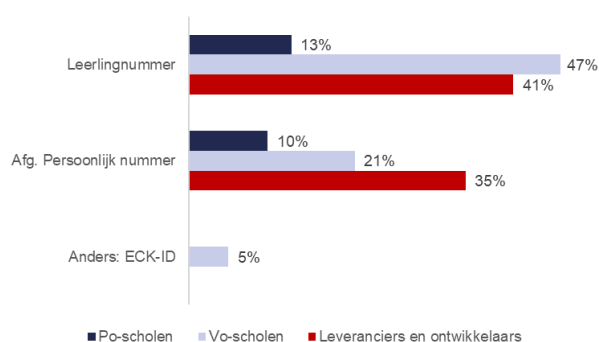
24 Gemeten aan de hand van hoeveel scholen zij bedienen.

25 Respondenten konden bij de vraag aan welke onderwijssectoren zij producten leveren meerdere antwoorden geven. De vraag over het gebruik van het ECK iD had betrekken op alle scholen (en dus onderwijssectoren) waar zij aan leveren.

Gebruik andere identifiers

In de enquêtes is aan alle respondenten van scholen en leveranciers/ontwikkelaars gevraagd welke gegevens er worden uitgewisseld bij de *aanschaf* van digitale leermiddelen en toetsen. De term ECK iD is hierbij nog niet direct genoemd, omdat de verwachting was dat niet alle respondenten bekend zijn met deze term. In de antwoorden komen deels attributen naar voren; hier gaan we in paragraaf 3.5 nader op in. Deels noemt men identifiers. Sommige respondenten geven aan dat er 'een afgeleid persoonlijk nummer: een pseudoniem / identifier' wordt uitgewisseld – dit kan het ECK iD zijn, maar wellicht ook een ander pseudoniem – en een klein percentage noemt expliciet het ECK iD. Men noemt echter ook het leerlingnummer: 13 procent van de po-scholen en 47 procent van de vo-scholen geeft aan dat het voor de aanschaf van digitale leermiddelen bij een leverancier nodig is om (ook) het leerlingnummer te verstrekken. Van de leveranciers/ontwikkelaars geeft 41 procent aan dat bij de levering van hun producten en diensten het leerlingnummer wordt uitgewisseld. Onderstaande figuur geeft een overzicht.

Figuur 3.5 – Welke leerlinggegevens worden er uitgewisseld bij de aanschaf van digitale leermiddelen*



* Er waren meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Andere identifiers die genoemd worden zijn bijvoorbeeld: LAS-key, nEduPersonProfileID en nEduPersonRealID. Ook noemen scholen het gebruik van authenticatie-apps of eigen tokens/identifiers. Voor een klein deel²⁶ van de leveranciers en scholen worden deze identifiers gebruikt in plaats van het ECK iD. Echter, de meerderheid van de leveranciers, ontwikkelaars (75%) en scholen (po 83% en vo 67%) die een andere identifier gebruiken, gebruiken deze identifier(s) naast het ECK iD. Zij geven hierover aan dat andere identifiers gebruikt worden als 'back-up' wanneer uitwisselen met het ECK iD niet mogelijk is. Bijvoorbeeld in de situatie dat leveranciers of scholen niet met het ECK iD werken of er voor specifieke leerlingen (nog) geen ECK iD voorhanden is.

Concluderend, door de invoering van het ECK iD is het mogelijk gemaakt om de uitwisseling van andere attributen in de leermiddelenketen uit te faseren (geboortedatum, geslacht). Het oorspronkelijke doel – om ook achternaam en andere identifiers (bijv. het door het LAS of door Basispoort gegenereerde ID) uit te faseren – is niet bereikt. Vanwege onder andere de symbioseleerlingen of leerlingen (met een tijdelijk arrangement) op een school die niet of niet via de officiële normen bekostigd wordt is het niet gelukt om de andere identifiers uit te faseren. Voor de betreffende leerlingen kan (op de andere school) geen ECK iD aangevraagd worden. Wat inhoudt dat deze leerlingen – zonder andere identifier niet met 100 procent zekerheid geïdentificeerd kunnen worden. Om te voorkomen dat bij deze leerlingen

26 Het gaat hier om enkele leveranciers en scholen, de aantallen zijn te klein om percentages of aantallen te noemen.

problemen optreden met de toegang tot leermiddelen wordt het gebruik van de andere identifier – naast ECK iD (plus voor- en achternaam) – noodzakelijk bevonden. Het feit dat voor deze relatief kleine groep een andere identifier nodig is, betekent echter dat in het systeem en in de keten voor alle leerlingen, naast het ECK iD, ook nog de andere identifier (LAS-key of Basispoort-ID) wordt uitgewisseld. Immers, het systeem / de keten kan op voorhand geen onderscheid maken in de verschillende typen leerlingen en in de specifieke doelgroepen. Leveranciers hebben daarom in hun systemen twee velden gereserveerd; één voor het ECK iD en één voor de andere identifier (LAS-key, Basispoort-ID). Indien er in de communicatie een ECK iD is dan wordt dat veld gevuld. Indien er geen ECK iD is dan is dat veld leeg en wordt het andere veld gevuld. Het is onduidelijk of de uitwisseling van de andere identifier, naast het ECK iD, de herleidbaarheid van de leerling vergroot, bijv. doordat leveranciers een koppeling kunnen maken tussen het ECK iD en andere identifiers. Als dat het geval blijkt te zijn, is dat niet per definitie in strijd met de AVG; er moet dan wel sprake zijn van doelbinding en een verwerkersovereenkomst.

Knelpunten

In alle vragenlijsten is er ook aan de gebruikers van het ECK iD gevraagd of zij knelpunten of problemen (hebben) ervaren met betrekking tot het ECK iD. Bijna een kwart van de leveranciers en ontwikkelaars die met het ECK iD werken geven aan dat zij ooit problemen hebben ondervonden met het ECK iD. Bij po-scholen is dit voor 14 procent van de gebruikers het geval en bij vo-scholen 27 procent. De genoemde knelpunten lopen ver uiteen: van uitzonderlijke gevallen tot substantiële knelpunten. Hieronder worden de belangrijkste genoemd:

- Kinderziektes en problemen bij implementatie: veel scholen geven aan dat er met name vlak na de implementatie van het ECK iD veel problemen waren, die inmiddels zijn opgelost. Ook de overstap naar een ander Leerling Administratie Systeem leidt bij veel scholen tot problemen met het ECK iD.
- Problemen door gebruikersfouten: ouders, leerkrachten of leerlingen maken een fout bij het invullen van informatie. Leerlingen vergeten bijvoorbeeld hun schoolaccount te koppelen aan de bestelling of voeren een verkeerd e-mailadres in. Deze problemen zijn vervolgens moeilijk op te lossen, mede omdat er koppelingen niet handmatig kunnen worden aangepast. Door een van de leveranciers wordt hierover het volgende gezegd: *'Wanneer een leerling bijvoorbeeld zichzelf aan een verkeerde klas koppelt, is de leerling zeer moeilijk te traceren en het probleem moeilijk oplosbaar'*.
- Problemen voor specifieke groepen leerlingen: po- en vo-scholen benoemen dat er in specifieke situaties problemen voorkomen met het ECK iD. Het gaat met name om nieuwe leerlingen, leerlingen die vanuit een ander land komen en leerlingen die veranderen van school (overstap en zij-instroom). Zonder een ECK iD kunnen licenties voor deze leerlingen niet worden besteld. Het komt daardoor voor dat leerlingen lang²⁷ moeten wachten op licenties voor lesmateriaal.
- Problemen met specifieke programma's of Leerling Administratie Systemen: een aantal knelpunten lijken minder met het ECK iD te maken te hebben, maar meer met de manier waarop specifieke Leerling Administratie Systemen hiermee omgaan. Zo komt naar voren dat voor gebruikers van een bepaald administratiesysteem het gebruik van het ECK iD moeizamer gaat. Daarnaast geven leveranciers en ontwikkelaars aan dat het importeren van ECK-iD in hun administratiesysteem alleen kan tegen extra kosten: *'Vanuit het ene administratiesysteem is het ECK iD eenvoudig te importeren, dat kan een school d.m.v. een vinkje zo meesturen in de connector. Bij een ander*

27 Een van de respondenten geeft aan dat een leerling op hun school ruim twee maanden na binnenkomst nog altijd geen licenties heeft.

administratiesysteem is het echter niet mogelijk, zonder dat leveranciers op allerlei extra kosten worden gejaagd (en daarmee ook scholen).'

- Het ECK iD is niet sectoroverstijgend (leveranciers en ontwikkelaars): Hier gaan we in de volgende paragraaf dieper op in.
- Timing: zoals ook eerder in dit rapport al besproken vindt de koppeling aan het ECK iD plaats tijdens het bestellen van leermiddelen, vóór aanvang van het nieuwe schooljaar. Het schoolaccount is dan nog niet actief of overgezet. Dat is lastig, ook voor leerlingen/ouders.
- Uitzonderingsgevallen: tot slot worden er uitzonderingen genoemd waarbij er iets misgaat bij de koppeling of toekenning van een ECK iD aan leerlingen (bijvoorbeeld door een synchronisatieprobleem). Zo is het voorgekomen dat een leerling twee ECK iD's had, leerlingen zonder ECK iD en een ECK iD is gekoppeld aan de verkeerde leerling. Ook komen er fouten voor in de koppeling van het ECK iD met de ROD-inschrijving (Registratie Onderwijsdeelnemers).

Duidelijk is dat niet alle knelpunten één op één te herleiden zijn tot het ECK iD, maar dat ook andere aspecten een rol spelen zoals bijvoorbeeld procesafspraken, datakwaliteit en inrichtingskeuzes. Daarbij zouden bepaalde knelpunten, bijv. 'problemen door gebruikersfouten', ook voor kunnen komen bij andere identifiers dan het ECK iD.

3.4 Sectorgebondenheid ECK iD

Keuze en overwegingen voor 'sectorscheiding'

Het ECK iD is, zoals benoemd, een afgeleide van het persoonsgebonden nummer. Omdat de overheid wil voorkomen dat het ECK iD herleid kan worden tot het persoonsgebonden nummer of dat het ECK iD door langdurig gebruik de facto een nieuw persoonsgebonden nummer wordt, is het gebruik van het ECK iD – volgens de Memorie van Toelichting op de wet – aan strenge regels gebonden. In dit kader zijn er nadere voorwaarden gesteld aan de beveiliging en het gebruik van het ECK iD; enerzijds door de categorieën van ontvangers van het ECK iD te limiteren (softwareleveranciers, educatieve uitgeverij en distributeurs en de scholen als hoofdverantwoordelijke voor het persoonsgebonden nummer en het pseudoniem) en anderzijds door grenzen te stellen aan hoe lang het ECK iD gebruikt mag worden (duur van het ECK iD). De duur van het ECK iD is beperkt tot de onderwijssector. Dat betekent dat als een leerling bijvoorbeeld van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs gaat, er een ander pseudoniem voor de leerling moet worden gegenereerd. Daar is niet alleen voor gekozen, omdat men wil voorkomen dat het ECK iD door langdurig gebruik de facto een nieuw persoonsgebonden nummer wordt, maar ook omdat vrijwel het gehele aanbod van leermiddelen per onderwijssector is vormgegeven.

In de interviews komt naar voren dat de aanbieders van leermiddelen (leveranciers) en ook de onderwijssectorraden destijds pleitten voor het zo lang mogelijk behouden van hetzelfde ECK iD, omdat de leerling/student dan goed gevolgd kan worden en de koppeling van gegevens tussen onderwijssectoren eenvoudig te maken is. Vanuit het oogpunt van privacy leek dit echter minder passend. Over dit punt is meermaals en uitgebreid gediscussieerd. Het ministerie geeft aan in dit kader aanvullend onderzoek te hebben verricht en advies te hebben ingewonnen: wat is een adequate manier om een balans te vinden tussen enerzijds de robuustheid van de identifier en anderzijds het beschermen van de privacy. Uit onderzoek bleek dat het gebruik van leermiddelen uit verschillende onderwijssectoren slechts minimaal voorkomt. Er zijn grensgebieden waarop dit speelde/speelt: 10-14 onderwijs, gespecialiseerd onderwijs/regulier onderwijs en in de overgang vmbo-mbo. De verwachting destijds was dat voor meer dan 90 procent van de leerlingen een sectoraal nummer niet tot knelpunten zou leiden. Zeker ook omdat er technische oplossingen denkbaar zijn om dat nummer door te vertalen en mee te nemen naar een

volgende onderwijssector als je dat technisch goed inregelt en organiseert. De conclusie van het destijds ingewonnen advies was dan ook:

- dat er in de praktijk weinig situaties zijn waarin je een langlopende identifier nodig hebt (langer dan de duur van een onderwijssector) en dat er bovendien technische oplossingen mogelijk zijn om koppelingen mogelijk te maken in die situaties waarin leermiddelen wél over de onderwijssectoren heen gaan;
- dat de robuustheid van de identifier met de keuze voor sectorgebondenheid niet ondermijnd zou worden;
- dat met de keuze voor sectorgebondenheid privacy risico's geminimaliseerd worden.

De keuze voor de schotten tussen de onderwijssector was volgens het ministerie van OCW niet enkel gebaseerd op het ingewonnen advies, maar ook op een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP was kritisch op de herleidbaarheid van het pseudoniem naar het persoonsgebonden nummer. De sectorgebondenheid van het pseudoniem bood in dit kader een minimalisering van risico's.

Bezwaren sectorgebondenheid

Verschillende geïnterviewde personen wijzen op knelpunten in relatie tot het ECK iD op het moment dat de grenzen van onderwijssectoren worden overschreden, bijvoorbeeld bij symbioseleerlingen, leerlingen die 10-14 onderwijs volgen, leerlingen die een vmbo-mbo traject volgen, leerlingen die deels gebruik maken van leermiddelen uit het speciaal onderwijs en deels uit regulier onderwijs. Dergelijke (maatwerk)trajecten zijn gebaseerd op onderwijs inhoudelijke redenen, maar administratief moeten scholen – wat het ECK iD betreft – nog steeds een scheiding maken tussen onderwijssectoren. Dit maakt het voor scholen ingewikkeld en leidt tot frustratie. De verwachting is dat het sector overstijgend onderwijs zal toenemen, vanwege de ambities op het gebied van flexibilisering en maatwerk.²⁸ De vraag is of deze ontwikkeling in de leermiddelenmarkt beter gefaciliteerd zou moeten worden. Zoals eerder benoemd, zou het – ook op dit moment – (juridisch gezien) wel mogelijk zijn om hier een technische oplossing voor te ontwerpen. Bij onderwijsovergangen moeten leerlingen/ouders bewust en weloverweging toe- en instemming geven dat de overgang (met de daarvoor benodigde acties in relatie tot het ECK iD) wordt gefaciliteerd en de oplossing moet technisch ingeregeld worden. Hier is wel over gesproken in het Edu-K gremium, maar dergelijke technische oplossingen zijn er nooit gekomen. Dit heeft volgens enkele geïnterviewde personen te maken met de hoge kosten die met dergelijke oplossingen gepaard gaan en die gedragen moeten worden door aanbieders van leermiddelen. Dat levert weerstand op bij leveranciers om deze oplossingen te implementeren, zeker omdat een dergelijke oplossing nodig is voor 'uitzonderingsgevallen'.

Echter, die 'uitzonderingsgevallen' die geen ECK iD kunnen krijgen, zorgen er wel voor dat de implementatie van het ECK iD niet volledig gerealiseerd kan worden. Daarbij wordt door die uitzonderingsgevallen 'de deur opengezet, voor parallelle 'datastromen'. De uitzonderingsgevallen zorgen er immers voor dat het (nog) niet mogelijk is om andere identifiers volledig uit te faseren. De uitzonderingsgevallen hebben, anders gezegd, consequenties voor het gehele systeem; voor alle leerlingen wordt vaak naast het ECK iD (als beschikbaar) óók de andere identifier aangemaakt en die andere identifier blijft een 'veld' in de gegevensuitwisseling (de leverancier weet immers niet welke leerlingen de symbioseleerlingen zijn). Kortom, om ervoor te zorgen dat de leerling in de klas soepel aan de slag kan met digitaal leermateriaal wordt dit 'achterdeurtje' gebruikt in alle gevallen, waarbij het ECK iD (nog) niet gebruikt kan worden / voorhanden is en mogelijk ook voor andere doeleinden. De uitkomsten van de enquêtes laten zien dat het daadwerkelijk gebruiken van een andere identifier in plaats van het ECK iD niet veel voorkomt (het gaat om een klein percentage van alle leerlingen). Maar het probleem is dat de

28 Hetzelfde geldt overigens ook voor de overgang mbo-hbo of vo-hoger onderwijs.

alternatieve identifier vaak voor alle leerlingen wordt meegestuurd, waardoor het uitwisselen van die identifier juist wel veel voorkomt.

Nadelen opheffen sectorgebondenheid

Onder de geïnterviewde personen zijn ook tegenstanders van één sectoronafhankelijk nummer; Basispoort is daar een voorbeeld van. Op dit moment zijn alle systemen ingericht op een sectorspecifiek ECK iD. Als besloten zou worden die sectorscheiding op te heffen, moeten alle systemen weer opnieuw ingericht/aangepast worden. Tegenstanders zijn van mening dat de kosten en inspanningen die dit vraagt, niet in verhouding staan tot de opbrengsten. Daar komt bij dat de invoering van het ECK iD in het po en ook in het vo over het algemeen succesvol is geweest. De overgrote meerderheid van de leerlingen heeft een ECK iD en een overgrote meerderheid van de scholen gebruiken het ECK iD voor het overgrote deel van hun leerlingen. Kortom, het ECK iD is breed geïmplementeerd en gebruikt in zowel po als vo. Opheffen van de sectorgebondenheid veegt volgens verschillende respondenten een enorme investering van tafel en leidt ertoe dat diverse partijen – die het ECK iD als primaire sleutel gebruiken – weer helemaal opnieuw moeten beginnen, met de daarmee gepaard gaande kosten. Overigens wordt anderzijds benadrukt dat er geen onderzoek beschikbaar is dat bevestigt dat er inderdaad sprake zal zijn van ‘hoge ombouwkosten’.

3.5 Beperking gegevensuitwisseling door attributenbeleid

Attributen zijn gegevens die met de identifier (ECK iD) meegezonden worden. Het plan van de samenwerkende partijen in Edu-K (waaronder de onderwijskoepels, brancheorganisaties en het ministerie van OCW) was om het aantal attributen te beperken tot het minimum. Aanvankelijk was het idee dat het nieuwe ketenID het gebruik van aanvullende attributen geheel overbodig zou maken (vgl. Memorie van Toelichting). Maar besloten werd om een standaardattributenset te formuleren, die als norm zou moeten gaan gelden voor de leermiddelenketen.

Implementatie attributenbeleid

In eerste instantie en idealiter zouden alleen het ECK iD en de voornaam van de leerling uitgewisseld worden. In dat geval zouden dát dan ook de enige gegevens zijn die de gebruiker ziet. Dat betekende dat als een docent een bepaalde toets heeft afgenomen, de resultaten alleen zichtbaar zouden zijn op voornaam. Hiervan bleek al snel dat dit tot problemen zou leiden in de klas, omdat het te vaak voorkomt dat een docent twee (of meer) leerlingen met dezelfde voornaam in de klas heeft. Er is toen voor gekozen het attributenbeleid uit te breiden met eerste letter achternaam, naast ECK iD en voornaam. Echter, het bleek ook circa 1.500-2.000 keer voor te komen dat er in een klas kinderen zitten met dezelfde voornaam en eerste letter achternaam. In de interviews wordt aangegeven dat je voor deze specifieke gevallen ‘houtje touwtje oplossingen’ kan verzinnen, maar dat je je ook moet afvragen of de investeringen die dergelijke oplossingen vragen, opwegen tegen het privacyvoordeel. Benoemd wordt dat de leerkracht immers wel weet wat de achternamen van de leerlingen in zijn klas zijn en de vraag is of en in hoeverre het een probleem is dat (naast voornaam en eerste letter achternaam) de volledige achternaam in het systeem van leermiddelenaanbieders staat. Er is daarom (tijdelijk) voor gekozen dat (ook) de volledige achternaam uitgewisseld mag worden. Dit is ook als zodanig aangepast in het attributenbeleid en door Edu-K vastgesteld. Daarmee is het oorspronkelijke doel van het attributenbeleid – naast ECK iD alleen voornaam mee in de keten – volgens geïnterviewden ‘uitgesteld’, maar nog niet persé opgegeven. Het oorspronkelijke doel was echter – zoals door iemand specifiek benoemd – ‘volstrekt onrealistisch’. Realistischer is volgens geïnterviewden het huidige attributenbeleid (zoals vastgesteld door Edu-K), waarin – naast het ECK iD, en als dat niet voorhanden is, een andere identifier – alleen voornaam en achternaam mee gaan in de keten (in de machine-to-machine koppelingen). Dat doel is

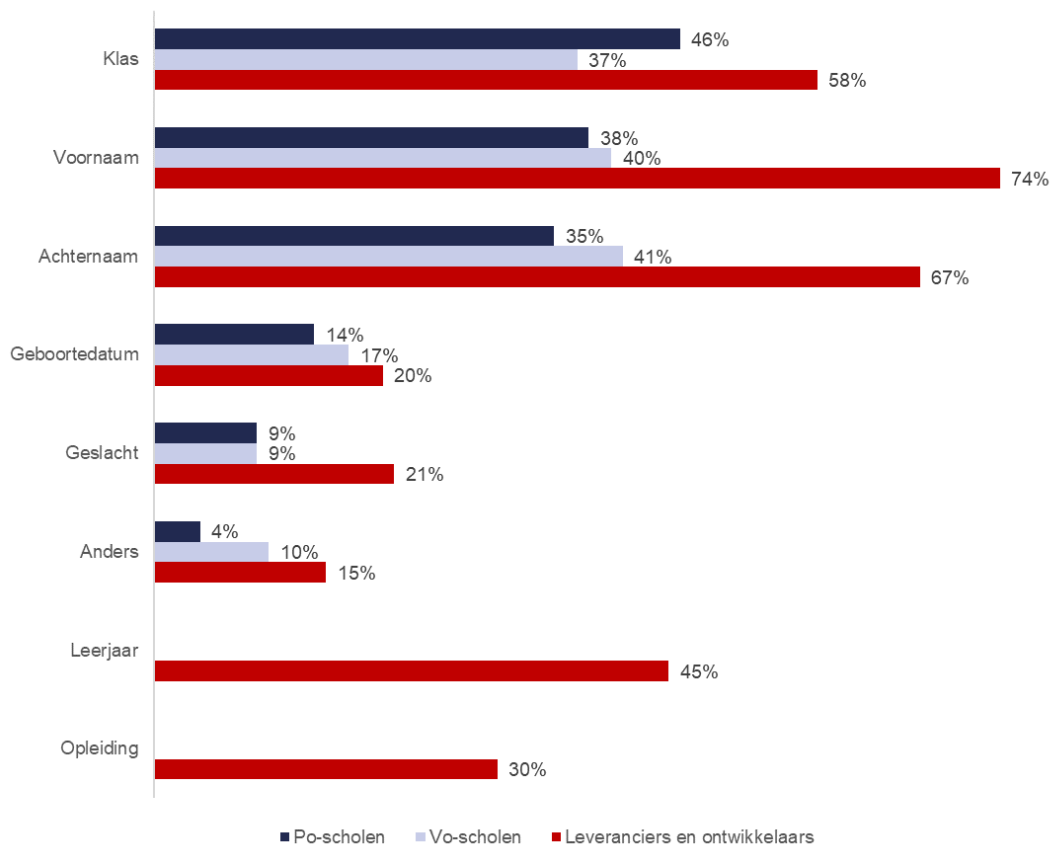
volgens verschillende geïnterviewden behoorlijk goed gerealiseerd, want andere attributen zoals geboortedatum en geslacht zijn in machine-to-machine koppelingen uitgefaseerd (voor toetsapplicaties met genormeerde data mag nog wel geboortedatum uitgewisseld worden, omdat leeftijd mede bepaalt hoe de normering uitvalt).

Toch komen er ook andere geluiden en knelpunten/aandachtspunten naar voren in relatie tot het attributenbeleid. Sommigen noemen het attributenbeleid 'een doorn in het oog', 'een politiek gedrocht en 'window dressing'. Op papier en richting de buitenwereld lijken het 'mooie afspraken over dataminimalisatie', maar naar voren komt dat het beleid in de praktijk niet leeft bij leveranciers. Men noemt het een probleem dat het attributenbeleid en de afspraken die in dat kader zijn gemaakt niet worden beheerd. Geprobeerd is het attributenbeleid in beheer te krijgen bij Edustandaard, maar dat is niet gelukt. Redenen die daarvoor naar voren komen in de interviews: het attributenbeleid kwam/komt niet overeen met de inrichting van de techniek, met de inrichting van standaarden en er waren onduidelijkheden over definities van de in het beleid gebruikte begrippen. De borging van het attributenbeleid is, zo wordt benoemd, niet goed geregeld en daardoor wordt het ook niet altijd goed toegepast. Daarbij komen (met name) vanuit het vo en mbo geluiden naar voren dat het attributenbeleid tijdens de implementatie nooit definitief is vastgesteld, terwijl anderen aangeven dat Edu-K wel degelijk het beleid heeft vastgesteld).

In ieder geval blijkt uit de interviews dat het voorkomt dat in de praktijk al dan niet via 'omwegen' – los van de machine-to-machine koppelingen in de leermiddelenketen – aanvullende attributen worden gebruikt. Ieder LAS heeft, zoals veel verschillende applicaties waarmee gewerkt wordt, de mogelijkheid om een Excel-export te maken van benodigde gegevens. Een lijst met verschillende leerlinggegevens kan heel functioneel zijn voor bijv. een ouder die een sportdag of schooleisje begeleidt of voor de schoolfotograaf. Dergelijke lijsten kunnen echter ook gebruikt worden om een andere applicatie te voeden en dus geïmporteerd worden in een andere applicatie, waarmee het ook mogelijk is een koppeling te maken tussen verschillende leerlinggegevens. Dit hoeft volgens geïnterviewden niet altijd strijdig te zijn met de AVG of het attributenbeleid als je daarbij de regelgeving en zorgvuldigheid in acht neemt. Als er een doelbinding is, er duidelijke afspraken zijn tussen verwerker en verwerkingsverantwoordelijke (verwerkersovereenkomst) en uitgelegd kan worden waarom er wordt afgeweken van het attributenbeleid, is het mogelijk om meer attributen uit te wisselen. Benadrukt wordt dat het hier dus veelal niet gaat om de machine-to-machine koppelingen in de leermiddelenketen en tevens dat een dergelijke uitwisseling van attributen heel functioneel kan zijn en niet per definitie in overtreding met de wet.

Ook in de enquêtes is nader ingezoomd op dit de uitwisseling van attributen. Aan zowel scholen als aan de leveranciers en ontwikkelaars is gevraagd *welke* gegevens (attributen) er worden uitgewisseld bij de aanschaf van digitale leermiddelen en toetsen. Onderstaande figuur geeft een overzicht.

Figuur 3.6 – Welke leerlinggegevens worden er uitgewisseld bij de aanschaf van digitale leermiddelen*



* Er waren meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Met name informatie over de klas en voor- en achternaam van de leerlingen wordt vaak uitgewisseld. Opvallend is dat er grote verschillen zijn tussen de gegevens die door scholen worden benoemd en de gegevens die leveranciers en uitgeverijen benoemen. Er zijn attributen die door leveranciers en uitgeverijen wel genoemd worden (opleiding, leerjaar), maar niet door po- en vo-scholen. Het is mogelijk dat deze gegevens inderdaad niet in het po en vo worden uitgewisseld, maar wel in andere onderwijssectoren (bijv. in het mbo). De meeste leveranciers leveren namelijk producten aan verschillende onderwijssectoren (gemiddeld vijf sectoren). We weten niet zeker of dit het verschil verklaart, er is niet expliciet naar gevraagd in de vragenlijst.

Een andere mogelijke verklaring heeft wellicht te maken met de manier waarop attributen worden aangeleverd. Dit gebeurt veelal rechtstreeks via de Leerling Administratie Systemen (po 44%, vo 48%). Door deze rechtstreekse aanlevering is het goed mogelijk dat scholen niet volledig op de hoogte zijn van de gegevens die er worden uitgewisseld. Andere manieren waarop scholen gegevens aanleveren zijn volgens de uitkomsten van de enquêtes: via Basispoort of de Entree Federatie (po 36%, vo 21%), via de website van de leveranciers (po 5%, vo 10%) of handmatig (soms via de mail) in een Word-, Excel- of CSV-bestand (po 12% en vo 19%). Ook de leveranciers en ontwikkelaars geven aan dat er scholen zijn die gegevens handmatig aanleveren. Een kwart van hen geeft aan dat er situaties zijn waarbij zij scholen vragen om de gegevens handmatig aan te leveren. Hierbij gaat het met name over uitzonderingssituaties: bij de overgang naar een nieuw Leerling Administratie Systeem, scholen die niet zijn aangesloten bij de Entree Federatie/Basispoort en voor specifieke toetsen of tussentijdse instroom (voorbeeld uit het mbo). Ook geeft een leverancier/ontwikkelaar aan dat de handmatige aanlevering als

alternatief wordt gebruikt wanneer het een gebruiker (school) zelf niet lukt om de gegevens in te laden in het systeem. Het komt ook voor dat leveranciers ongevraagd leerlinggegevens (handmatig) van scholen ontvangen²⁹. Toch geven de meeste leveranciers en scholen aan dat de uitwisseling van leerlinggegevens veilig verloopt. Slechts 3 procent van de leveranciers en po-scholen en 4 procent van de v-scholen geeft aan dit niet altijd het geval is. Ook is 88 procent van de leveranciers en ontwikkelaars (redelijk/zeer) tevreden over hoe de uitwisseling van leerlinggegevens verloopt.

Conclusie implementatie attributenbeleid

De conclusies ten aanzien van de implementatie van het attributenbeleid zijn als volgt:

- Het oorspronkelijke doel om het gebruik van alle aanvullende gegevens (naast de identifier) geheel uit te faseren is losgelaten. Dit bleek niet haalbaar en niet werkbaar;
- Partijen hebben met redelijk succes een standaard geformuleerd voor het attributengebruik. In veel softwaresystemen is deze standaard geïmplementeerd (machine-to-machine);
- Tegelijkertijd bleek het niet mogelijk de standaard een meer verplichtend karakter te geven. Verschillen tussen leveranciers (en scholen) maken dat de belangen en mogelijkheden verschillen en dat er naast de standaardset ook nog steeds andere uitwisseling plaatsvindt;
- Er worden op grote schaal persoonsgegevens uitgewisseld tussen scholen en leveranciers/ontwikkelaars: naam en (minder vaak) geboortedatum;
- Het komt voor dat (persoons)gegevens handmatig (en mogelijk niet veilig) worden verzonden, maar dit lijkt eerder uitzondering dan regel.

Verdere optimalisatie mogelijk?

In de interviews komt ter sprake dat real-time uitwisseling van attributen – waarbij je bijv. bij het ECK iD real-time de daarbij benodigde leerlinggegevens ziet/opvraagt die op dat specifieke moment nodig zijn voor de uitvoering van een bepaald proces – in theorie (en met de huidige technische mogelijkheden) kan leiden tot verdere dataminimalisatie. Dit vraagt echter, ten eerste, een fundamentele herinrichting van de keten ('dan moeten alle systemen op de schop') en daarmee een grote investering qua kosten. Ten tweede vraagt dit een 'immense' bandbreedte, omdat er voortdurend 'verkeer' heen en weer gaat en daardoor worden applicaties trager. De genoemde knelpunten maken dat invoering van een dergelijke real-time uitwisseling, volgens enkele geïnterviewde personen, in praktijk niet realistisch is.

Er zijn echter wel andere mogelijkheden voor optimalisatie in het kader van de *zichtbaarheid* van attributen. Het is mogelijk om rollen en rechten in applicaties aan te passen. Niet iedereen op bijv. een basisschool hoeft de hele set attributen van een leerling te zien, maar alleen die attributen die iemand nodig heeft voor het uitvoeren van zijn/haar taak. Bijvoorbeeld, een groepsleerkracht heeft een andere taak dan de directeur, conciërge of roosteraar en niet voor alle functionarissen is inzicht nodig in alle beschikbare attributen. Door het aanpassen van rollen en rechten is het mogelijk om binnen de huidige kaders toch verdere optimalisatie te bereiken.

²⁹ Veertien procent van de ondervraagde leveranciers/ontwikkelaars gaf aan het (zeer) eens te zijn met de volgende stelling: 'Het komt voor dat wij leerlinggegevens handmatig (bijv. via Word/Excel/mail) ontvangen van scholen, zonder dat wij daar om gevraagd hebben'.

3.6 Doorontwikkeling in Edu-V

Afspraken over de leermiddelen-infrastructuur zijn tot nu toe in Edu-K verband gemaakt. Edu-K is, zoals eerder benoemd, het platform waarin de verschillende partijen uit de onderwijsketen – van brancheorganisaties van educatieve uitgeverij, distributeurs en softwareleveranciers tot koepelorganisaties van scholen – afspraken maken over de leermiddeleninfrastructuur. De publieke en private partijen hebben onder andere gezamenlijk ingezet op de ontwikkeling en uitvoering van het privacyconvenant en de implementatie van het ECK iD. De samenwerking in het Edu-K platform kent enkele knelpunten: het lukt de partijen niet om de handhaving op het privacyconvenant goed te organiseren, het nakomen van gemaakte afspraken is afhankelijk van de ‘goede wil’ van deelnemers en beperkt afdwingbaar bij achterbannen / individuele leden van de sector-/brancheorganisaties (die betrokken zijn in Edu-K) en het lukt niet om afspraken te maken met partijen die wel actief zijn in de leermiddelen keten maar die zich niet bij één van de vertegenwoordigende organisaties hebben aangesloten. Omdat de huidige samenwerking binnen Edu-K tegen grenzen aanloopt, is volgens het ministerie van OCW³⁰, de digitale (leermiddelen)infrastructuur op dit moment nog niet efficiënt, veilig, betrouwbaar en toekomstbestendig. Genoemde oorzaken, die het realiseren van deze infrastructuur belemmeren, zijn als volgt: 1) de infrastructuur is complex en (technisch) verouderd, 2) er is beperkte publiek-private sturing (onvoldoende eigenaarschap, regie, samenwerking, rollen en verantwoordelijkheden onvoldoende beschreven), 3) afspraken zijn niet afdwingbaar (gebrek aan uitvoeringsmacht, doorzettingsmacht, toezicht en handhaving) en 4) publiek-maatschappelijke waarden (waaronder privacy, beveiliging, gelijk speelveld) zijn onvoldoende geborgd in het ontwerp. Edu-K wil werken aan ‘een toekomstbestendig ecosysteem voor het gebruik van digitale onderwijsmiddelen, waarin ruimte is voor flexibilisering van het onderwijs en meer maatwerk voor leerlingen’³¹. Deze ambitie was de basis voor het indienen van een aanvraag bij het Nationaal Groeifonds (2021). Doel van het groeifondsproject *Digitaal onderwijs goed geregeld!* is om de genoemde knelpunten aan te pakken en gezamenlijk met onderwijsinstellingen en leveranciers de noodzakelijke efficiënte, veilige, betrouwbare en toekomstbestendige digitale (leermiddelen)infrastructuur te realiseren. Het groeifondsproject *Digitaal onderwijs goed geregeld!* is in 2022 toegekend en heeft geleid tot de introductie van het programma Edu-V. Het programma zet de komende jaren in op het ontwikkelen van een afsprakenstelsel en het oprichten van een publiek-private governancestructuur (stichting), die de afspraken zal beheren en onderwijsleveranciers zal ondersteunen bij de implementatie ervan. Edu-V richt zich op het po, vo, (v)so en mbo en bouwt voort op de uitkomsten van Edu-K.

Uit de interviews komt naar voren dat Edu-V een programma is van acht jaar en dus eigenlijk ‘net pas gestart’ is. Vooralsnog is er een soort ‘roadmap’ gemaakt, waarin de verschillende prioriteiten zijn beschreven. De interviews wijzen uit dat één van de prioriteiten binnen Edu-V is – zoals hierboven ook reeds naar voren kwam – om een governance te ontwikkelen, die ervoor zorgt dat snel gereageerd kan worden op nieuwe ontwikkelingen, dat partijen worden gebonden aan afspraken (zodat de vrijblijvendheid eruit gaat) en dat er coördinatie in de keten komt. Belangrijk is dat men afkomt van de huidige – zoals genoemd – ‘tandenloze tijger’ en toegaat naar een organisatievorm, waarbij men echt kan ingrijpen, voorschrijven, regie kan voeren en waar repercussie volgen en maatregelen kunnen worden genomen als betrokkenen zich niet aan de afspraken houden. Belangrijke vraag is hoe je dat het beste kan doen. Moet je daar een wettelijk kader voor inzetten op het terrein van handhaven en toezicht? Wellicht zijn er ook alternatieven, zoals het oprichten van een stichting waarbij toetredende partijen zich door middel van een contract binden aan de afspraken in het afsprakenstelsel. Ander alternatief is dat de stichting op onderdelen een wettelijke taak krijgt, bijv. doordat onderdelen van het te ontwikkelen

30 Bron: Propositie Nationaal Groeifonds Digitaal onderwijs goed geregeld! (ministerie van OCW, 2021).

31 Bron: <https://www.edu-v.org/>

afsprakenstelsel in een wet worden opgenomen. De interviews maken duidelijk dat verschillende betrokkenen huiverig zijn voor een wettelijk kader en dat in dit kader nog geen besluiten zijn genomen. Eén ander prioriteit van Edu-V is volgens betrokkenen het herontwerp van de keten, zodanig dat de keten laagdrempeliger wordt en dat het eenvoudiger wordt om lesmateriaal te gebruiken. De keten is ooit ontwikkeld en ontstaan op basis van het bestellen van boeken. Vervolgens zijn daar licenties aan gekoppeld. Nu wil men toe naar een keten, waarbij een leerling de school binnenkomt en automatisch toegang heeft tot de leermiddelenketen. De toegang moet vlekkeloos en eenvoudiger verlopen. Daarbij is de keten nu zo complex dat het voor kleine leermiddelenaanbieders ingewikkeld is om toe te treden tot de keten. Een belangrijk uitgangspunt van Edu-V is dan ook dat alle aanbieders (groot en klein) eenvoudig tot de keten toe kunnen treden.³²

3.7 Samenvatting

Implementatie en gebruik ECK iD

Het ECK iD is breed geïmplementeerd in het primair en voortgezet onderwijs. Specifiek ten aanzien van het *primair onderwijs* kan geconcludeerd worden dat het ECK iD in het primair onderwijs vaak niet bekend is. Het ECK iD wordt wel gebruikt, maar voor de gebruikers 'onzichtbaar', 'onder de motorkap'. Bijna alle schoolbesturen hebben de verwerkersovereenkomst met Nummervoorziening getekend en hebben de mogelijkheid om het ECK iD in hun systemen te *kunnen* gebruiken. Van de scholen die bekend zijn met het ECK iD zijn er slechts enkele scholen die geen gebruik maken van het ECK iD.

Specifiek ten aanzien van het *voortgezet onderwijs* kan geconcludeerd worden dat in het vo – in vergelijking met het po – sprake is van een grotere bekendheid van het ECK iD. Negen procent van de scholen – die bekend zijn met het ECK iD – gebruikt het ECK iD niet. Kijkend naar de bekendheid met en het gebruik van het ECK iD door leveranciers en ontwikkelaars, wordt duidelijk dat de meeste leveranciers en ontwikkelaars bekend zijn met het ECK iD (86 procent) en dat het gebruik van het ECK iD wisselend is. Afhankelijk van het bedrijf en de onderwijssector varieert het gebruik: lager gebruik in het mbo en pro, verschillen tussen uitgeverijen, distributeurs en leveranciers.

De implementatie van het ECK iD heeft niet geleid tot de volledige uitfasering van andere identifiers (zoals bijv. het door het LAS of door Basispoort gegenereerde ID). Verschillende po-scholen, vo-scholen en leveranciers/ontwikkelaars ervaren knelpunten met betrekking tot het ECK iD of hebben in het verleden knelpunten ervaren. Het gaat onder andere om gebruikersfouten, problemen met specifieke programma's of Leerling Administratie Systemen, problemen door specifieke groepen leerlingen en/of problemen als gevolg van de sectorgebondenheid van het ECK iD.

Sectorgebondenheid ECK iD

De sectorgebondenheid van het ECK iD leidt in verschillende gevallen tot knelpunten. Dit geldt met name in gevallen waarbij de grenzen van onderwijssectoren worden overschreven (bijv. bij symbioseleerlingen, leerlingen die 10-14 onderwijs volgen, leerlingen die een vmbo-mbo traject volgen). Dergelijke (maatwerk)trajecten leiden ertoe dat de implementatie van het ECK iD niet volledig kan worden afgerond.

³² Respondenten in het onderzoek wijzen erop dat de ontwikkelingen in het kader van Edu-V snel gaan. Sinds de interviews, die in het kader van het onderzoek zijn gevoerd, zijn alweer verschillende stappen gezet op weg naar het realiseren van de doelen/prioriteiten.

Hoewel de sectorgebondenheid ervoor zorgt dat de implementatie van het ECK iD niet volledig kan worden afgerond, heeft het opheffen van de sectorgebondenheid ook nadelen. De implementatie van het ECK iD is volgens betrokkenen een 'enorme investering' geweest en het ECK iD is inmiddels breed geïmplementeerd. Opheffen van de sectorscheiding vraagt een volledige herinrichting van de systemen. Dit leidt tot kosten en inspanningen die volgens betrokkenen niet in verhouding staan tot de opbrengsten.

Implementatie attributenbeleid

Het oorspronkelijke doel om het gebruik van alle aanvullende gegevens (naast de identifier) geheel uit te faseren is losgelaten. Dit bleek niet haalbaar en niet werkbaar. Partijen hebben met redelijk succes een standaard geformuleerd voor het attributengebruik. In veel softwaresystemen is deze standaard geïmplementeerd (machine-to-machine). Tegelijkertijd bleek het niet mogelijk de standaard een meer verplichtend karakter te geven. Verschillen tussen leveranciers (en scholen) maken dat de belangen en mogelijkheden verschillen en dat er naast de standaardset ook nog steeds andere uitwisseling plaatsvindt. Er worden op grote schaal persoonsgegevens uitgewisseld tussen scholen en leveranciers/ontwikkelaars: naam en (minder vaak) geboortedatum. Het komt voor dat (persoons)gegevens handmatig (en mogelijk niet veilig) worden verzonden, maar dit lijkt eerder uitzondering dan regel.

4 Toepassing in het mbo en ho

In dit hoofdstuk bespreken we de impact van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers in het middelbaar beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs. De positie van het mbo is daarin bijzonder, omdat het zowel met de hiervoor beschreven ontwikkelingen rondom het ECK iD te maken heeft, als met de ontwikkeling van het zogenaamde eduID. Deze laatste identifier is ontwikkeld in en voor het hoger onderwijs, maar wordt ook in het mbo gebruikt. Het mbo kijkt zowel naar het funderend onderwijs (po en vo), als naar het hoger onderwijs voor de toekomstige invulling van pseudonimisering en data-minimalisatie.

Voor een goed begrip van de positie van het mbo schetsen we in dit hoofdstuk eerst de situatie in het hoger onderwijs.

4.1 Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers in het hoger onderwijs

De Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers heeft in het hoger onderwijs niet een vergelijkbare opvolging gekregen, zoals in het primair en voortgezet onderwijs (en het mbo). Zo is er geen ECK iD voor het hoger onderwijs en hebben de gemaakte afspraken tussen private en publieke partijen alleen betrekking op de andere onderwijssectoren. Na de invoering van de wet is, met name binnen SURF, wel overwogen of de wet betekenis kon of moest hebben voor het hoger onderwijs, maar dat werd toen als niet nodig geacht. In de jaren daarna is de wet sterk op de achtergrond geraakt. De wet speelt op dit moment feitelijk niet of nauwelijks een rol in het hoger onderwijs.

Verschillende redenen

De belangrijkste reden waarom de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers niet werd opgepakt in het hoger onderwijs is het verschil in speelveld rondom (digitale) leermiddelen en toetsen, vergeleken met het po en vo. Als kenmerken van dat speelveld worden genoemd:

- Grotere diversiteit in soorten en herkomst van leermiddelen. De ketens zijn vaak korter, zonder tussenpersonen, zoals distributeurs. Internationale leveranciers spelen een grotere rol. Instellingen maken vaak afspraken met enkele grote uitgeverijen die in deze sector actief zijn.
- Binnen de instellingen wordt meestal decentraal bepaald welke leermiddelen en toetsen worden gebruikt en waar die aangeschaft worden. Vaak worden ook binnen de instelling zelf ontwikkelde materialen en applicaties gebruikt.
- De onderwijsinstellingen zijn van een dergelijke omvang dat zij vaak eigen ICT-voorzieningen en -personeel hebben.

Belangrijk in dit verband is ook de rol van SURF. SURF is een coöperatie van Nederlandse onderwijs- en onderzoeksinstituten, waarin universiteiten, hogescholen, mbo-instellingen, universitair-medische centra en onderzoeksinstituten samenwerken op het gebied van digitale diensten. SURF biedt diensten aan op het gebied netwerkconnectiviteit, databeheer en -opslag en beveiliging. Daarnaast speelt SURF ook een rol in 'leermiddelenketen'³³. Het meest expliciet is dat in twee diensten:

33 We gebruiken de term leermiddelenketen voor het hoger onderwijs tussen aanhalingstekens, omdat er, anders dan in het po en vo, geen sprake is van een min of meer geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen partijen.

- Bibliotheken van universiteiten of hogescholen kunnen via de dienst Content-inkoop gebruik maken van afspraken die SURF maakt met binnen- en buitenlandse uitgeverijen over de toegang tot onder meer tijdschriften en databases.
- Op een ander vlak speelt SURF een rol in de verbinding tussen instellingen en leveranciers van diensten. SURFconext is een platform, vergelijkbaar met de Entree Federatie in het voortgezet onderwijs en mbo. Het biedt de mogelijkheid aan instellingen om hun gebruikers met een zogenaamde single sign-on zich aan te melden voor verschillende systemen en applicaties.

Binnen SURF werken de instellingen in het hoger onderwijs dus samen, waaronder ook aan aspecten die te maken hebben met leermiddelenaanschaf en -gebruik. SURF levert daarnaast ook een grote bijdrage aan innovaties, die daaraan raken, zoals de ontwikkeling en de implementatie van het eduID. In paragraaf 4.2 gaan we nader in op het eduID.

Situatie privacy en dataminimalisatie

Hiervoor gaven we aan dat de 'leermiddelenketen' in het hoger onderwijs meer gefragmenteerd is dan in het po en vo. De samenwerking binnen SURF heeft geleid tot meer gemeenschappelijke werkwijzen, maar instellingen zijn vrij in hun beslissing om wel of niet gebruik te maken van de diensten die door SURF worden aangeboden. De situatie rondom privacy en dataminimalisatie met betrekking tot de 'leermiddelenketen' is daarom niet aan de hand van één dominante ontwikkeling te schetsen, zoals met het ECK iD in het po en vo.

In het algemeen is de belangrijkste identifier die wordt gebruikt in het hoger onderwijs het studentnummer. Elke student die zich inschrijft bij een instelling krijgt een studentnummer. Elke instelling hanteert een eigen studentnummer, dat niet overdraagbaar is naar een andere instelling. Studenten die zich willen inschrijven, melden zich aan bij de landelijke, centrale aanmeldvoorziening Studielink.³⁴ Studielink is een onafhankelijke stichting die de aanmelding verzorgt voor alle instellingen in het hoger onderwijs. Belangrijk is dat Studielink de mogelijkheid heeft om de identiteit van de aanmelder (en zijn of haar recht op inschrijving) te toetsen. Daarvoor heeft Studielink een verbinding met DUO en met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het studentnummer dat de instelling na inschrijving van de student gebruikt, is dus (door Studielink) gecontroleerd: de identiteit van de student is vastgesteld op een door de overheid erkende (en mogelijk gemaakte) wijze. Instellingen bepalen vervolgens zelf hoe zij met het studentnummer omgaan, voor welke doelen en diensten zij het willen gebruiken en met welke partijen zij het willen delen. Dat geldt ook voor de attributen die per situatie aan het studentnummer gekoppeld worden door de instelling.

Een belangrijke beperking van het studentnummer is dat het instellingsgebonden is. Studenten die wisselen van instelling of delen van hun studie aan verschillende instellingen willen volgen, moeten zich voor elke instelling opnieuw inschrijven en krijgen per instelling een nieuw, ander studentnummer. Dat maakt het bijvoorbeeld voor leveranciers lastig om te bepalen dat twee verschillende studentnummers verwijzen naar één persoon. Ook als iemand na het afstuderen, in de latere loopbaan, opnieuw onderwijs wil volgen, is een instellingsgebonden identifier (studentnummer) niet goed werkbaar. Om die reden is door SURF het eduID ontwikkeld: een identifier die persoonsgebonden is, waarmee de persoon zich met één nummer bij verschillende instellingen en op verschillende momenten in zijn of haar loopbaan kan identificeren. Het eduID is zowel voor studenten als medewerkers te gebruiken.

Hoewel het studentnummer, het eduID en ook het eerder beschreven SURFconext een zekere rol spelen in de gegevensuitwisseling rondom leermiddelenaanschaf en -gebruik in het hoger onderwijs ontbreekt het overzicht op de feitelijke praktijk. Een deel van de gegevensuitwisseling is systeemgebonden.

³⁴ Dat geldt overigens niet voor alle aanmeldingen. Studenten die zich inschrijven voor een voltijds studie doen dat via Studielink. Er zijn echter ook studentgroepen die zich niet via Studielink, maar rechtstreeks bij de instelling aanmelden, zoals bijvoorbeeld studenten die alleen een vakken of een minor volgen.

Instellingen zullen daarover in de regel verwerkersovereenkomsten hebben afgesloten en toezien op dataminimalisatie en in brede zin op naleving van de AVG. Een ander deel van de uitwisseling vindt plaats op decentraal niveau en staat minder onder regie van centraal toezicht of centrale afspraken. Nog minder inzichtelijk is de situatie waarin de verantwoordelijkheid voor privacy en dataminimalisatie bij de student zelf wordt gelegd. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een studie of opleiding aanschaft van een bepaalde licentie verplicht stelt, maar de gegevensuitwisseling volledig aan de leverancier en student overlaat. Het onderzoek geeft aan dat dit voorkomt, maar niet in welke mate. Interviews bij enkele instellingen lieten vooral zien dat er geen overzicht is voor de gehele instelling. Een complicerende factor is dat er voortdurend veel in ontwikkeling is op het gebied van digitalisering, identificering en beveiliging. Ontwikkelingen die bovendien een lange doorlooptijd vergen. Zo werkt SURF al jaren aan eduID en de invoering daarvan en is voor het nieuwe Npuls-project een looptijd van acht jaar beraamd. Er zijn verschillende initiatieven die een (verre) doorkijk bieden op toekomstige oplossingen, die soms voortbouwen op bestaande systemen, maar soms ook andere uitgangspunten kiezen. Privacy en dataminimalisatie, specifiek gericht op de 'leermiddelenketen' speelt daarin slechts een kleine rol.

EduID

Het eduID is, zoals hiervoor beschreven, primair ontwikkeld om de mobiliteit van studenten tussen instellingen te vergroten. EduID zou op den duur het studentnummer moeten vervangen, als een identifieer die meer op de toekomst (mobiliteit en leven lang ontwikkelen) gericht is. Feitelijk bestaat het eduID nu naast het studentnummer en kan het studentnummer gebruikt worden binnen het eduID. Het eduID is te vergelijken met een 'wallet', waarin de gebruiker verschillende soorten informatie en identifiërs kan opslaan. Deze kunnen dan per situatie gebruikt worden.

Hoewel niet direct bedoeld voor toepassing in de 'leermiddelenketen', wordt het eduID wel in verband gebracht met ontwikkelingen rondom het ECK iD. Een van de redenen is dat het mbo met beide systemen te maken heeft en daar de vraag opkomt hoe deze zich tot elkaar verhouden. Daar speelt de kwestie of er gekozen zou moeten worden tussen eduID of ECK iD, of dat er wellicht een combinatie mogelijk is. Recent heeft ook SURF zich daarover uitgelaten.³⁵

EduID is al een aantal jaren in ontwikkeling. De implementatie in verschillende toepassingen en het gebruik ervan door de instellingen verloopt stapsgewijs. Instellingen bepalen zelf of zij gebruik maken van eduID. Voor sommige diensten van SURF, zoals eduBadges, is het gebruik van eduID verplicht. Sinds 1 januari 2024 is eduID opgenomen in het basispakket van diensten van SURF.

EduID wordt door de gebruiker zelf (student of medewerker) aangemaakt. Met eduID kan de gebruiker zichzelf identificeren bij de instelling en bij derden, bijvoorbeeld voor het gebruik van bepaalde diensten of het volgen van onderwijs. EduID slaat een beperkte set persoonsgegevens (zoals naam, email adres) op, die bij het inloggen vrijgegeven kunnen worden. De gebruiker bepaalt in principe zelf welke gegevens aan het eduID worden toegevoegd. Voor bepaalde doelen zal het noodzakelijk zijn dat een gebruiker zich aanvullend kan identificeren, bijvoorbeeld met een studentnummer. Door het studentnummer aan het eduID te koppelen heeft de gebruiker aan één aanmeldidentiteit voldoende.

Op dit moment kent het eduID niet de mogelijkheid van identificatie met een door de overheid erkende identifieer of procedure, zoals DigiD of een verificatieprocedure bij DUO (zoals Studielink heeft). Dat maakt dat er geen directe verbinding is tussen de eduID-identiteit en de natuurlijke persoon. Het is de wens van SURF dat de verbinding wel gemaakt wordt, maar tot nu toe is daarvoor door de overheid geen mogelijkheid geboden. Nu blijft de betrouwbaarheid van eduID als identifieer van een persoon

35 Zie: <https://www.surf.nl/artikel/eduid-vs-eck-id-de-verschillen-en-mogelijkheden>, 27 februari 2024.

afhankelijk van de onderliggende identifiers, zoals het studentnummer. Er loopt een initiatief van SURF om samen met Studielink te kijken of bij de aanmelding een eduID aangemaakt kan worden, maar de uitkomst daarvan is nog onzeker.

EduID en ECK iD

Zoals beschreven kennen eduID en ECK iD verschillende doelen en achtergronden, andere typen initiatiefnemers en eigenaars en een wezenlijk andere opzet. ECK iD is een 'primaire' identifier, direct afgeleid van het persoonsgebonden nummer (via de Nummervoorziening en DUO). ECK iD wordt, als administratieve procedure door de school aangevraagd en gebruikt. ECK iD is ontwikkeld en bedoeld voor de leermiddelenketen. EduID is een 'secundaire' identifier, die door de gebruiker zelf wordt aangemaakt en gebruikt. Wezenlijk is dat het gaat om grotendeels gescheiden ontwikkelingen, die elkaar raken in het middelbaar beroepsonderwijs, omdat daar van beide gebruik wordt gemaakt. Hoezeer de ontwikkelingen rondom eduID en ECK iD uiteenlopen, blijkt wel uit het feit dat beide onderdeel zijn van twee afzonderlijke, omvangrijke projecten die zijn opgezet met middelen uit het Nationaal Groeifonds (de projecten Npuls en Edu-V).

In praktische zin zijn beide identifiers wel gecombineerd te gebruiken: het ECK iD kan aan het eduID gekoppeld worden, als een onderliggende identifier, vergelijkbaar met het studentnummer. Op dit moment zou dat alleen in het mbo kunnen bij de mbo-instellingen die van het ECK iD gebruik maken.

Betekenis van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers

De Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers is destijds ontwikkeld en ingevoerd met de situatie in het po, vo en mbo voor ogen. Hoewel de wet zelf ook voor het hoger onderwijs pseudonimisering op basis van het persoonsgebonden nummer mogelijk maakt, blijkt uit de Memorie van Toelichting (MvT) dat met de wet werd ingespeeld op de ontwikkelingen en problemen in het po, vo en mbo. Zo wordt in de MvT gedetailleerd beschreven hoe de systematiek eruit moet komen te zien, daarbij vooruitkijkend naar de latere invulling (Nummervoorziening, ECK iD, samenwerkende private en publieke partijen). In feite sloot de wet aan bij de al lopende initiatieven in die onderwijssectoren. Het hoger onderwijs kwam daarbij niet of nauwelijks aan de orde. Dat zal er mede toe bijgedragen hebben dat de wet in het hoger onderwijs weinig weerklank vond. Daarvoor waren, zoals beschreven, verschillende redenen.

Dat wil niet zeggen dat er in het hoger onderwijs geen afspraken of werkwijzen zijn rondom gegevensuitwisseling in de 'leermiddelenketen'. Met name vanuit SURF bestaan verschillende diensten die tot een zekere regulering hebben geleid. Het zicht op de praktijk is echter onvolledig en roept met name vragen op over situaties waarin de student zelf verantwoordelijk wordt voor de gegevensuitwisseling.

In de 'leermiddelenketen' in het hoger onderwijs is het studentnummer – of een daarvan afgeleid pseudoniem – de meest gebruikte identifier. Het studentnummer is gebaseerd op de aanmelding en controle bij Studielink en kent daarmee een verificatie op het persoonsgebonden nummer. Daarin is het studentnummer vergelijkbaar met het ECK iD, waar de toets door de Nummervoorziening bij Kennisnet wordt uitgevoerd. Instellingen gebruiken het studentnummer intern en bij uitwisseling met derden, bijvoorbeeld leveranciers van leermiddelen of toetsen. Ook daarin ligt een overeenkomst met het ECK iD.

Wezenlijk verschillend is echter dat het ECK iD juist is ingevoerd om schoolspecifieke identifiers, zoals het leerlingnummer of de LAS-Key (een door het leerlingadministratiesysteem toegekend nummer) te vervangen, althans voor gebruik in de leermiddelenketen. De wet maakte het mogelijk – en had de bedoeling – om voor elke onderwijssector (po, vo en mbo afzonderlijk) één identifier in te voeren, die niet langer schoolgebonden was en waarvoor voorwaarden voor beheer en gebruik zouden gelden.

Geprojecteerd op het hoger onderwijs zou dat betekend hebben dat het studentnummer zou worden vervangen door een voor de hele sector geldende identifier. Het studentnummer zou niet instellings- maar sectorgebonden zijn. Zo is het niet gegaan. Binnen het hoger onderwijs was daarvoor geen urgentie en geen draagvlak, bovendien is het gebruik van het studentnummer breder dan alleen voor de

'leermiddelenketen'. De beschreven centrale aanmelding en verificatie via Studielink heeft voor een deel de intentie van de wet gerealiseerd in het hoger onderwijs. Dat geldt minder voor de intentie om tot afspraken over dataminimalisatie te komen.

4.2 Het ECK iD in het mbo

De invoering van het ECK iD is nadrukkelijk ook op het mbo gericht geweest. De MBO Raad is vertegenwoordigd binnen het platform Edu-K en daarmee ook betrokken geweest bij de ontwikkeling van het ECK iD. Toch is de implementatie van het ECK iD in het mbo – ten opzichte van de implementatie in po en vo – achtergebleven. In 2021 is onderzocht waarom de implementatie van het ECK iD in het mbo zo moeizaam verliep.³⁶ Het onderzoek laat zien dat een combinatie van factoren de implementatie belemmerd heeft:

- *Inhoudelijke complexiteit*: De mbo-instellingen maken gebruik van een eigen omgeving identiteits- en toegangscontrole (Identity and Access Management, IAM). Deze omgeving verschilt sterk tussen mbo-instellingen onderling; enerzijds qua technische inrichting en anderzijds qua betrokken leveranciers van producten en diensten. De implementatie van het ECK iD vraagt om aanpassingen in de systemen van de instellingen en daarbij traden technische problemen op, zoals de realisatie van niet gebruikelijke koppelingen, waar leveranciers van IAM-producten geen ervaring mee hadden. Ook waren er beperkingen in producten van Microsoft (AD, ADFS en Azure AD) die ervoor zorgden dat er geen voor de hand liggende oplossing was voor het versleuteld opslaan van het ECK iD en het verstrekken van het ECK iD in de keten. Een deel van die problemen is inmiddels wel opgelost.
- *Onvoldoende aansturing en ondersteuning*: Het eerder genoemde onderzoek wijst uit dat mbo-instellingen – in relatie tot de hiervoor beschreven complexiteit – (te) weinig aansturing en ondersteuning hebben ontvangen vanuit bijv. Edu-K, Kennisnet of het toenmalige saMBO-ICT (nu MBO Digitaal).
- *Gebrek aan urgentie*: Hoewel de meeste mbo-instellingen de wens tot dataminimalisatie en privacy-bescherming ondersteunden, was er geen praktische noodzaak of evident voordeel te behalen. Dat blijkt ook uit het feit dat zowel de leveranciers van de Studenten Informatie Systemen (SIS) als de IAM-systemen onvoldoende vraag/druk vanuit de mbo-instellingen hebben ervaren om het gebruik van het ECK iD te faciliteren.
- *Onvoorziene kosten*: Vanwege de hogere complexiteit die zich voordeed bij de implementatie van het ECK iD in het mbo kon de implementatie niet eenvoudig worden uitbesteed aan een leverancier. De implementatie vraagt architectuurkeuzes, nader onderzoek naar en advisering over mogelijke oplossingen, maar ook investeringen in het doorvoeren van eventuele oplossingen. De kosten en benodigde inspanningen bleken hoger dan verwacht.

Bovenstaande, meer *praktische*, belemmeringen hebben er in verschillende mbo-instellingen toe geleid dat de implementatie van het ECK iD door een deel van de mbo-instellingen werd uitgesteld of stilgelegd.

Een andere, volgens de MBO Raad 'veelgehoorde' reden, is de groeiende interesse van mbo-scholen in het eduID. EduID wordt als een belangrijke stap gezien in het flexibiliseren van studieloopbanen en in de ontwikkeling van het leven lang ontwikkelen (LLO). Met name dat laatste maakt het eduID ook voor het mbo aantrekkelijk, omdat het mbo relatief veel studenten in de duale leerweg kent, die werken

³⁶ Kruiswijk, B. (2021). *Implementatie ECK iD in het mbo. Onderzoek naar de belemmeringen bij de implementatie van het ECK iD in het mbo.*

en leren combineren. Meer in het algemeen zoekt het mbo vaker aansluiting bij ontwikkelingen in het hoger onderwijs, zoals bijvoorbeeld in de ontwikkeling van een landelijke, centrale aanmelding (CAMBO).

Op dit moment wordt – in opdracht van de MBO Raad – een onderzoek uitgevoerd naar het gebruik van eduID als mogelijk alternatief van het ECK iD.³⁷ De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat is als volgt: *“Is eduID een werkbare en compatible optie/alternatief voor het ECK iD in het bevorderen van privacy van lerenden en voldoet het als alternatief aan de wettelijke kaders van de AVG en de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers?”* In het onderzoek worden verschillende scenario's verkend: keuze voor of het eduID of het ECK iD, of een scenario waarin beide gecombineerd gebruikt worden. De uitkomsten van het onderzoek zijn ten tijde van deze rapportage nog niet bekend.

Het mbo is nauw betrokken geweest bij het platform Edu-K, dat het ECK iD heeft ontwikkeld en geïmplementeerd en participeert ook in het project EDU-V, dat met financiële steun vanuit het Nationaal Groeifonds het ECK iD en de samenwerking in de leermiddelenketen verder door wil ontwikkelen. Tegelijkertijd maken mbo-instellingen ook gebruik van diensten van SURF, waaronder eduID en is de MBO Raad betrokken bij het andere Groeifonds-project Npuls (zie paragraaf 4.3).

Naast alle organisatorische en technische afwegingen speelt in de afweging ook mee dat het mbo met een zeer diverse studentenpopulatie te maken heeft. Een deel van de studenten is nog minderjarig en leerplichtig (of kwalificatieplichtig), terwijl met name in de beroepsbegeleidende leerweg veel studenten van 23 jaar en ouder een opleiding volgen. In het primair en voortgezet onderwijs ligt de verantwoordelijkheid voor de privacybescherming van de leerling primair bij de school. De leerlingen zijn minderjarig. Het ECK iD wordt door de school aangevraagd en beheerd. Die benadering past bij een deel van de mbo-populatie. Maar voor het volwassen deel van de studentpopulatie ligt het meer voor de hand dat de student zelf eigenaar en beheerder van zijn of haar digitale identiteit is. Bovendien sluit dat beter aan bij het gebruik van een dergelijke identifier in de verdere loopbaan.

Uit de interviews die zijn gevoerd ten behoeve van de evaluatie van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers komt naar voren dat het verbinden van beide ontwikkelingen voor het mbo het meest voordelig zou kunnen zijn. Er is al veel geïnvesteerd in het ECK iD en tegelijkertijd bieden ook de mogelijkheden van eduID voordelen. Tot op heden is er echter nauwelijks kruisbestuiving tussen beide ontwikkelingen, vooral ook omdat aan de ene kant het hoger onderwijs leidend is en aan de andere kant het primair en voortgezet onderwijs. Het mbo is als sector partij in beide ontwikkelingen, maar in geen van beide leidend, waardoor de eigen, specifiek voor het mbo geldende vraagstukken in beide ontwikkelingen onderbelicht blijven. Initiatieven die er zijn, zoals rondom de zogenaamde toegangsketens en doorgifte van identiteiten, zijn vooral gericht op technische oplossingen. Dat geldt ook voor het mogelijk combineren van eduID en ECK iD. Om een samenhangende aanpak voor het mbo te realiseren is echter ook een bredere visie op de behoeften en mogelijkheden van het mbo nodig.

4.3 Ontwikkelingen

De ontwikkeling van eduID speelt een rol in het Nationaal Groeifondsprogramma Npuls (Digitaliseringsimpuls Onderwijs) dat is gericht op alle publieke mbo-scholen, hogescholen en universiteiten in

³⁷ Kruiswijk, B. (verschijnt medio 2024) *Onderzoek eduID als alternatief voor het ECK iD in het mbo*. Amersfoort: Twynstra-Gudde.

Nederland, met name in de onderdelen *Digitale sectorvoorzieningen* en *Wendbaar georganiseerd onderwijs*.³⁸ De aanvraag voor Npuls komt voort uit een aantal 'problemen' in het Nederlandse onderwijs, zoals benoemd in de aanvraag 'Digitaliseringsimpuls Onderwijs (2021)'. 'Het Nederlandse onderwijs 1) gebruikt de kansen van digitalisering om de kwaliteit van het onderwijs te vergroten onvoldoende, waardoor lerenden internationaal achter dreigen te lopen; 2) beschikt niet over de tools om veranderingen in arbeidsmarkt en samenleving tijdig te faciliteren met een actueel opleidingsaanbod. Dit schaadt het Nederlandse innovatievermogen; 3) integreert functionele en kritische digitale vaardigheden onvoldoende in het curriculum. Dit vergroot de kansongelijkheid van lerenden'.³⁹

In de aanvraag is beschreven dat er zes redenen zijn waarom het mbo, hbo en wo er tot nu toe niet in slagen om de kansen van digitalisering voldoende te benutten:

- Schaarste in tijd, expertise en faciliteiten;
- Kennis en onderzoek over digitalisering onvoldoende beschikbaar en onvoldoende gedeeld;
- Autonomie op inhoud van onderwijs staat afspraken over organiseren van onderwijs in de weg;
- Publiek-private samenwerking onvoldoende ontwikkeld;
- Aanpassing accreditatie opleidingen en kwalificaties gaat te langzaam;
- Huidige bekostigingsregels beperken het beste onderwijs voor lerenden.

Men verwacht met Npuls de benodigde transformatie van het onderwijs te kunnen maken. Het doel van Npuls is de kwaliteit van het onderwijs verbeteren, de wendbaarheid van het onderwijs vergroten én de digitale vaardigheden van docenten en lerenden verbeteren. Binnen Npuls wordt onder andere gewerkt aan de ontwikkeling van een instrumentarium, zoals gemeenschappelijke voorzieningen, standaarden, portalen, netwerk-voorzieningen, procesafspraken en implementatieondersteuning, voor het faciliteren van het wendbaar organiseren van het onderwijsaanbod, als onderdeel van de sectorale ICT-infrastructuur en implementatieondersteuning voor het sectorbreed flexibel en toegankelijke beschikbaar maken van digitale leermaterialen. Binnen dit kader moet Npuls, samen met SURF, bijdragen aan een brede uitrol van eduID in het Nederlandse onderwijs en onderzoek. De bedoeling is om na fase 1 (2022-2024) van het programma het eduID klaar te hebben. Concrete resultaten van fase 1 – specifiek gerelateerd aan het eduID – zoals deze in de groeifondsaanvraag benoemd worden, richten zich op het inrichten van een basis ICT-infrastructuur (met eduID en ontwikkelomgeving), het beschikbaar zijn van een authenticatie en autorisatie systeem dat is ontwikkeld op basis van eduID en op de adoptie van eduID door tien instellingen in een primair proces.

4.4 Samenvatting

Bij de invoering van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers had de wetgever vooral de situatie in het po, vo en mbo voor ogen. Hoewel de wet ook voor het hoger onderwijs werd aangepast, blijkt uit de Memorie van Toelichting bij de wet dat deze met name aansloot bij de initiatieven vanuit het po, vo en mbo. Het hoger onderwijs was daarbij niet concreet in beeld. Ook in het hoger onderwijs zelf was er weinig aandacht voor de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers. Men ervoer geen noodzaak om met de wet aan de slag te gaan, deels omdat andere oplossingen aanwezig waren, deels omdat er – anders dan in het po, vo en mbo – geen bestaand draagvlak voor was.

Ook in het hoger onderwijs zijn er afspraken en werkwijzen rondom gegevensuitwisseling in de 'leermiddelenketen'. Met name vanuit SURF bestaan verschillende diensten die tot een zekere regulering

38 <https://www.surf.nl/>

39 SEO Economisch Onderzoek (29 oktober 2021). Digitaliseringsimpuls Onderwijs. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

hebben geleid. Het zicht op de praktijk is echter onvolledig en roept met name vragen op over situaties waarin de student zelf verantwoordelijk wordt voor de gegevensuitwisseling.

In de 'leermiddelenketen' in het hoger onderwijs is het studentnummer – of een daarvan afgeleid pseudoniem – de meest gebruikte identifier. Het studentnummer is (voor voltijds studenten) gebaseerd op de aanmelding en controle bij Studielink en kent daarmee een verificatie op het persoonsgebonden nummer. Daarin is het studentnummer vergelijkbaar met het ECK iD. Instellingen gebruiken het studentnummer intern en bij uitwisseling met derden, bijvoorbeeld leveranciers van leermiddelen of toetsen. Ook daarin ligt een overeenkomst met het ECK iD. Het grootste verschil is dat het studentnummer instellingsgebonden is, terwijl het ECK iD juist voor de hele sector geldt. Daarnaast is het ECK iD specifiek ontworpen voor uitwisseling in de leermiddelenketen, terwijl het studentnummer een bredere, algemene toepassing kent.

In het hoger onderwijs is er geen met ECK iD vergelijkbare identifier gekomen. De beschreven centrale aanmelding en verificatie via Studielink heeft voor een deel de intentie van de wet gerealiseerd in het hoger onderwijs. Dat geldt minder voor de intentie om tot afspraken over dataminimalisatie te komen.

Het mbo staat in veel opzichten tussen twee ontwikkelingen in: de invoering en doorontwikkeling van het ECK iD aan de ene kant en de beweging richting een breed toegepast eduID aan de andere kant. De invoering van het ECK iD is in het mbo minder succesvol geweest als in het po en vo. Dat had aanvankelijk vooral met praktische en technische problemen te maken, maar in toenemende mate ook met de vraag of het ECK iD de best passende oplossing is voor het mbo. Het eduID kwam daarbij steeds meer als alternatief in beeld. Zoals eerder benoemd, is het mbo als sector partij in beide ontwikkelingen, maar in geen van beide leidend, waardoor de eigen, specifiek voor het mbo geldende vraagstukken in beide ontwikkelingen onderbelicht blijven.

5 Implementatie en rol van de overheid

5.1 Van wet naar implementatie

Al voorafgaand aan de invoering van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers in 2017 werd een overlegplatform opgericht dat zich boog over de problemen en vraagstukken in de leermiddelenketen in het po, vo en mbo. Initiatiefnemer van het platform Edu-K was Kennisnet, dat in de beginjaren ook een grote rol speelde in het platform. De redenen voor oprichting van Edu-K waren divers. Belangrijk waren de nieuwe ontwikkelingen rondom het Onderwijsnummer, de toenemende aandacht voor privacy en gegevensbescherming en de opkomst van digitale, online leermiddelen en toetsen. Ook druk van buitenaf speelde een rol, onder meer door de publiciteit over onveilige gegevensopslag.

In Edu-K participeerden, naast Kennisnet, de onderwijsraden en brancheorganisaties van uitgeverijen, leveranciers en distributeurs. Het doel van de partijen was om de gegevensuitwisseling en daarmee de levering en toegankelijkheid van leermiddelen betrouwbaarder en veiliger te maken. Publieke onderwijspartijen en private marktpartijen vonden zich in een gemeenschappelijk belang.

De overheid reageerde daarop door met de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers de initiatieven vanuit Edu-K te faciliteren: het werd mogelijk gemaakt om een pseudoniem (nummer) te maken voor leerlingen, gebaseerd op het persoonsgebonden nummer (BSN). De wet sloot daarmee direct aan op initiatief vanuit Edu-K, wat er mede toe leidde dat het hoger onderwijs, waar geen vergelijkbaar initiatief bestond, goeddeels buiten beschouwing bleef.

Kennisnet speelde vanaf het begin een grote rol in Edu-K. Kennisnet is een publieke organisatie, gefinancierd door het ministerie van OCW, van oorsprong vooral met een kennis- en expertisefunctie. In de loop der tijd is deze functie uitgebreid met het beheer van sectorale/ketenvoorzieningen. Toen in de ontwikkeling van het ECK iD besloten werd dat er een Nummervoorziening moest komen, lag het voor betrokken partijen voor de hand om die voorziening bij Kennisnet onder te brengen. Het paste bij de functie die Kennisnet al had in het beheren van sectorale voorzieningen en daarbij had Kennisnet het platform Edu-K opgezet en georganiseerd en de manier waarop zij dit hadden gedaan, genoot vertrouwen bij het ministerie. Dit zorgde er voor dat Kennisnet een grotere rol ging vervullen in het implementatietraject en dat het ministerie wat meer op afstand kon blijven. In de loop der tijd werd de roep om professionalisering van Edu-K en van de gehele leermiddelenketen groter. In dit kader kreeg Kennisnet in toenemende mate meerdere taken en belangen ('dubbele petten') en dat leidde tot knelpunten. Kennisnet heeft zich toen teruggetrokken uit het platform Edu-K en maakt sindsdien geen onderdeel meer uit van Edu-K. Het heeft nog wel een adviserende functie. Na het vertrek van Kennisnet uit Edu-K is de rol van het ministerie van OCW weer wat groter geworden.

Naast Kennisnet hebben vooral de private partijen en onderwijsraden een grote rol gespeeld in de ontwikkeling en implementatie van het ECK iD. Cruciaal was dat grote, leidende marktpartijen en hun brancheorganisaties een drijvende kracht vormden in het platform. Het complexe speelveld en ook de technische complexiteit vraagt specifieke ervaring en expertise. Veel van die benodigde expertise kwam van deze partijen. Zo waren opeenvolgende projectleiders, verantwoordelijk voor ontwikkeling en invoering, vaak afkomstig uit deze organisaties.

5.2 Rol van de overheid

Het ministerie van OCW is in 2016 deelnemer geworden van Edu-K. Zij was toen nadrukkelijk toevoeder: niet actief betrokken, zeker niet vanuit een regierol, maar wel aanwezig. De keuze om geen actieve of regierol te voeren, is terug te voeren op de context in die tijd. De rol van het ministerie van OCW in het administratieve domein was circa tien jaar geleden groeiende. Zo werd onder meer het Burgerservicenummer ingevoerd en de gehele administratie gerelateerd aan het onderwijsnummer. Tot die tijd bestond de leerlingadministratie in het primair en voortgezet onderwijs alleen nog op papier. In het project Onderwijsnummer werden deze administraties gedigitaliseerd en gemoderniseerd. Een belangrijke stap in dit kader was om een veilige koppeling te maken tussen de leerlingadministraties van scholen en DUO, zodat het basisregister bij DUO gevuld kon worden en op basis daarvan bijvoorbeeld de bekostiging ingericht kon worden.

In het administratieve domein had het ministerie van OCW dus een duidelijk rol wat betreft de inrichting van het stelsel. Het 'leermiddelendomein' echter werd door het ministerie destijds gezien als een markt waar zij 'niets te zoeken hadden'. Het werd gezien als een markt waar schoolbesturen en leveranciers samen aan zet zijn en OCW wilde niet ingrijpen in marktverhoudingen. Daarbij hebben scholen een grondwettelijke vrijheid om zelf hun leermiddelen te kiezen.

In relatie tot de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers heeft het ministerie dan ook een terughoudende, eerder faciliterende rol gespeeld. Zo is tijdens het wetstraject wel overwogen om het ECK iD te verplichten, maar dat vond het ministerie in die tijd een stap te ver gaan. Daarmee zou het ministerie (te) sterk in de markt interveniëren en daarbij wilde het ministerie eventuele andere technische oplossingen – die mogelijk hetzelfde doel bereiken – niet in de weg zitten. Daarom werd nadrukkelijk gekozen voor zelfregulering. De afspraak was wel dat de betrokken partijen in de markt, met de door het ministerie geboden mogelijkheid in de wet (het ECK iD), stappen zouden zetten om de doelen van de wet te dienen.

Onderwijsinstellingen en leveranciers hebben primair een eigen verantwoordelijkheid om aan de AVG te voldoen. Het ministerie van OCW heeft – met invoering van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers – de betreffende partijen een mogelijkheid geboden om aan de verplichtingen van de AVG (destijds WBP) te voldoen. Daarbij heeft OCW een rol gespeeld bij (het versnellen van) de feitelijke implementatie van het ECK iD door samen met Kennisnet de Nummervoorziening te creëren, door scholen te ondersteunen en adviseren en door het geven van subsidies en uitzetten/honoreren van projecten.

5.3 Stelselverantwoordelijkheid

De keuze om de implementatie van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers vooral door Edu-K te laten uitvoeren heeft voor- en nadelen gehad. De belangrijkste voordelen zijn:

- Een breed draagvlak bij betrokken partijen. De steun van de onderwijsraden was onmisbaar bij het meekrijgen van alle scholen. De succesvolle, brede invoering in het po en vo is voor een groot deel te danken aan de bijdrage die de LAS-leveranciers hebben geleverd. Doordat zij de benodigde aanpassingen deden in hun systemen hoefden scholen niet veel meer dan een handtekening te zetten. De samenwerking tussen leveranciers en distributeurs leidde onder meer tot afspraken over privacy en attributengebruik.
- Het brede draagvlak droeg ook bij aan de slagkracht van Edu-K. Er bleek voldoende kennis en ervaring beschikbaar bij partijen.

- Belangrijk is ook dat de partijen in Edu-K ook het eigenaarschap van ECK iD en de bredere ontwikkeling van de leermiddelenketen ervaren. Daarom spelen zij nu ook in de doorontwikkeling een grote rol.

Tegelijkertijd heeft de keuze voor Edu-K ook nadelige kanten:

- Edu-K is een overlegplatform en heeft geen formele rechtspersoon of status. In veel gevallen trad Kennisnet daarom op als tussenstation in de subsidiëring door OCW. Middelen voor de invoering van het ECK iD gingen niet naar het platform, maar naar individuele partijen of personen. Daardoor waren de verantwoordingslijnen naar OCW vaak indirect.
- De focus op Edu-K betekende feitelijk een grote onevenwichtigheid in de implementatie van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers. Achteraf gezien lag het accent vooral op het po en vo, waar de implementatie het meest succesvol is geweest. Terwijl dat in het mbo minder goed van de grond is gekomen en in het hoger onderwijs de wet weinig respons heeft opgeroepen.
- Door de verantwoordelijkheid bij de samenwerkende publieke en private partijen in de leermiddelenketen te laten, is een verstrengeling ontstaan met andere vraagstukken in de leermiddelenketen, zoals rondom leveringszekerheid en marktregulering. Terwijl het primaire doel van de wet betrekking heeft op privacybescherming en dataminimalisatie, spelen in de uitvoering kwesties als de governance in de samenwerking, het al of niet vrijwillige karakter van deelname en de toegankelijkheid van de markt voor kleinere, buitenlandse of nieuwe partijen.

De vraag is hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor het stelsel vorm wil geven op dit punt. In de loop van de jaren is de behoefte gegroeid bij het ministerie om nauwer betrokken te zijn bij de ontwikkelingen. Destijds is gekozen om geen verplichtingen op te leggen in de wet. Dat is deels een succesvolle aanpak gebleken, maar tegelijkertijd zijn ook de grenzen zichtbaar geworden van de 'vrijblijvendheid'. Belangenverschillen staan soms vooruitgang in de weg. Bovendien zijn tussen de onderwijssectoren aanzienlijke verschillen ontstaan. De huidige ontwikkelingen en vraagstukken op het gebied van digitalisering, datastromen en privacy – die ook steeds meer het domein van leermiddelen en onderwijs overstijgen – vragen in toenemende mate om duidelijkheid, heldere kaders en coördinatie. De Wet digitale overheid laat zien hoe de overheid kaders kan stellen en verplichtingen kan opleggen, waarbij tegelijkertijd gedetailleerde regelgeving zoveel mogelijk vermeden wordt. Eerder zagen we een dergelijke rol ook bij bijvoorbeeld de invoering van het Onderwijsnummer.

Doorontwikkeling

Een uitvloeisel van de grotere betrokkenheid van het ministerie van OCW is het nieuwe programma Edu-V (zie ook paragraaf 3.6). Zoals ook eerder benoemd, wil het ministerie binnen en samen met Edu-K – en met inzet van groeifondsmiddelen – werken aan 'een toekomstbestendig ecosysteem voor het gebruik van digitale onderwijsmiddelen, waarin ruimte is voor flexibilisering van het onderwijs en meer maatwerk voor leerlingen'⁴⁰. Deze ambitie was de basis voor het indienen van een aanvraag bij het Nationaal Groeifonds (2021). Doel van het groeifondsproject *Digitaal onderwijs goed geregeld!* is om de genoemde knelpunten aan te pakken en gezamenlijk met onderwijsinstellingen en leveranciers de noodzakelijke efficiënte, veilige, betrouwbare en toekomstbestendige digitale (leermiddelen)infrastructuur te realiseren. Het groeifondsproject *Digitaal onderwijs goed geregeld!* is in 2022 toegekend en heeft geleid tot de introductie van het programma Edu-V. Het programma – met een belangrijke regierol voor het ministerie van OCW – zet de komende jaren in op het ontwikkelen van een afsprakenstelsel en het oprichten van een publiek-private governancestructuur (stichting), die de afspraken zal beheren en onderwijsleveranciers zal ondersteunen bij de implementatie ervan. Edu-V richt zich op het po, vo, (v)so

40 <https://www.edu-v.org/>

en mbo en bouwt voort op de uitkomsten van Edu-K. Het ministerie van OCW heeft de groeifonds-aanvraag geïnitieerd. Zij is ook degene die verantwoordelijk is voor de verantwoording aan het groeifonds (inhoudelijk en financieel). Binnen het project hebben de private en publieke partijen het voortouw en heeft het ministerie – meer dan voorheen – een regierol in de samenwerking. Eén van de doelen in het project is om de vrijblijvendheid van partijen om deel te nemen aan afspraken te verminderen. Op dat punt kan de overheid, eventueel ook met wet- en regelgeving, een rol spelen.

Het project Npuls, dat wordt uitgevoerd in het hoger onderwijs en mbo, functioneert eveneens op basis van door OCW aangevraagde subsidie uit het Nationaal Groeifonds (zie par. 4.3). De positie van het ministerie in dat project is anders dan in Edu-V. In Npuls ligt de nadruk sterk op zelfregulering door de partijen in de sector, waarbij sprake is van een toegenomen urgentie om gezamenlijk afspraken te maken en meer sectorbrede voorzieningen op te tuigen. Reeds bestaande initiatieven, zoals eduID, eduBadges en eduExchange, getuigen daarvan. Het ministerie heeft daarin vooralsnog een bescheiden rol. De overheid neemt – slechts – als agendalid deel aan de stuurgroep en kan in die hoedanigheid agenderen, meekijken en tot op zekere hoogte meesturen.

5.4 Samenvatting

De overheid heeft na de invoering van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers een terughoudende rol aangenomen. De redenen daarvoor verschillen per onderwijssector. In het primair en voortgezet onderwijs en het mbo bestond ten tijde van de invoering al een samenwerkingsinitiatief van private en publieke partijen die de implementatie van de wet oppakte – overigens met financiële steun van de overheid. In het hoger onderwijs vond de wet weinig weerklank. De sector pakte de wet niet op en ook de overheid zelf gaf daar geen gevolg aan. Ook in het hoger onderwijs werd vooral gekeken naar de sectorpartijen zelf en hun eigen initiatief, wat paste in een bredere traditie van terughoudendheid van de overheid in die onderwijssector.

Het overlaten aan zelfregulering door de onderwijssectoren zelf heeft wisselend succes gehad. In het po en vo is het ECK iD succesvol ingevoerd en is er vooruitgang geboekt op het vlak van leveringszekerheid, privacy en dataminimalisatie. In het hoger onderwijs zijn er, met name via SURF, gezamenlijke sectorvoorzieningen ontstaan. Daar staat tegenover dat op punten waar de afspraken (nog) niet goed functioneren of niet tot stand komen de overheid een weinig krachtige rol heeft kunnen spelen. Dat geldt bijvoorbeeld over de beschreven situatie in het mbo, waar een goed passende oplossing ontbreekt en waar de overheid geen sectoroverstijgende visie of regie heeft.

In de afgelopen jaren is de behoefte bij de overheid sterker geworden om meer sturing te kunnen geven aan ontwikkelingen op het vlak van digitalisering en met name de bescherming van privacy en data. Op het vlak pseudonimisering, zoals bedoeld in de wet, zijn daarin wel stappen gezet, zoals in Edu-V, maar het blijkt lastig om een rolwisseling door te voeren. De complexiteit van de materie vergt expertise die nu onvoldoende bij het ministerie aanwezig is.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Algemeen

- De Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers regelt de mogelijkheden om in de leermiddelenketen met een, op het persoonsgebonden nummer gebaseerd pseudoniem te gaan werken. De Memorie van Toelichting bij de wet formuleert ambities die verder reiken dan wat in de wet geregeld is. In de evaluatie van de wet kijken we naar de realisatie van de doelen die in de Memorie van Toelichting geformuleerd staan.
- De Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers heeft verschillende impact gehad op de onderwijssectoren. Met name in het hoger onderwijs zijn de mogelijkheden die de wet biedt niet opgepakt. Uit de toelichting op de wet blijkt dat bij het ontwerp de wetgever vooral de situatie in het primair en voortgezet onderwijs en het mbo voor ogen had.
- De evaluatie van de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers vindt plaats op een moment dat grote, meerjarige projecten in gang zijn gezet op het gebied van digitalisering en veiligheid van privacy en data. De Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers speelt daarin een rol, maar de context is veel breder.

Primair en voortgezet onderwijs

- De ontwikkeling en implementatie in het po en vo is in grote mate succesvol geweest. Het ECK iD en de Nummervoorziening zijn ontwikkeld en in uitvoering genomen, binnen scholen en bedrijven zijn op grote schaal de benodigde technische aanpassingen doorgevoerd, de deelname van scholen is nagenoeg honderd procent en er zijn afspraken gemaakt over privacy (protocol) en dataminimalisatie (attributenbeleid).
- Met betrekking tot de doelen van de wet, namelijk een goede toegang tot leermiddelen en privacybescherming, zijn grote stappen gezet. De samenwerking in de leermiddelenketen heeft niet alle problemen opgelost, maar wel tot meer leveringszekerheid en betere toegang voor leerlingen en leerkrachten geleid.
- Uit het onderzoek blijkt dat de invoering van het ECK iD niet heeft geleid tot structurele uitfasering van andere identifiers in de leermiddelenketen. Dat heeft verschillende oorzaken. Deels gaat het om onvoldoende zorgvuldigheid of onwetendheid bij gebruikers, bijvoorbeeld scholen en bedrijven die toch buiten de ECK iD route om gegevens uitwisselen. De belangrijkste oorzaak is echter dat het ECK iD voor een klein percentage van alle leerlingen niet goed werkt. Het betreft met name leerlingen die gebruik maken van leermiddelen voor verschillende onderwijssectoren, zoals de zogenaamde symbioseleerlingen, leerlingen in 10-14-scholen, leerlingen in verkorte vmbo-mbo-trajecten en leerlingen voor wie niet tijdig een ECK iD aangevraagd kan worden. Hoewel het om kleine percentages gaat, betreft het veel leerlingen. Bovendien is de verwachting dat het aantal van dit soort maatwerktrajecten, die over de grenzen van onderwijssectoren heen lopen, in de toekomst zal toenemen. Om deze leerlingen toch (tijdig) toegang te kunnen bieden tot leermiddelen of toetsen wordt naast het ECK iD ook nog een andere identifier meegeleverd in de gegevensuitwisseling, ook voor leerlingen voor wie alleen het ECK iD voldoende zou zijn. Voor de 'uitzonderingsgevallen', op wie het systeem niet goed is ingericht, wordt als het ware een schaduwstelsel in stand gehouden.

- Het bestaande systeem rondom het ECK iD loopt tegen grenzen aan, waarbij de vrijblijvendheid van deelname een belangrijk punt is. Met name private partijen die meedoen, hebben te maken met investeringskosten om hun softwaresystemen aan te passen. Niet alle marktpartijen zijn daartoe bereid of in staat. Ook bij scholen verschilt de bereidheid om de afspraken in de leermiddelenketen op te volgen. In het ontwikkelprogramma Edu-V wordt door partijen naar oplossingen gezocht en aan modernisering gewerkt.

Middelbaar beroepsonderwijs

- Hoewel het mbo betrokken was bij de ontwikkeling van het ECK iD is de implementatie in het mbo niet zo succesvol geweest als in het po en vo. De invoering stuitte op – aanvankelijk vooral technische – problemen en weerstand bij instellingen, waardoor het ECK iD uiteindelijk maar bij een deel van de instellingen is ingevoerd.
- Parallel aan de ontwikkeling en invoering van het ECK iD kregen mbo-instellingen ook te maken met de ontwikkeling in het hoger onderwijs van het eduID, dat in een aantal opzichten een mogelijk alternatief voor het ECK iD leek. Binnen het mbo is de vraag gerezen welk van beide systemen het beste past en voldoet aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van privacybescherming.
- Het mbo staat in veel opzichten tussen het po en vo aan de ene kant en het hoger onderwijs aan de andere kant in. Het heeft een studentenpopulatie die deels uit jongere, minderjarige studenten bestaat en deels uit volwassen werkenden. Voor de ene student moet de school zorg dragen en verantwoordelijkheid overnemen, voor de andere student past het juist om de verantwoordelijkheid bij de persoon zelf te laten. Die eigenheid van het mbo komt niet tot uitdrukking in de goeddeels gescheiden ontwikkelingen in het po/vo en hoger onderwijs, waaraan het mbo nu beide meedoet.

Hoger onderwijs

- In het hoger onderwijs is de Wet pseudonimisering onderwijsdeelnemers nagenoeg niet opgepakt. De uitgangssituatie was bij invoering van de wet anders dan in het po, vo en mbo. Partijen zagen geen noodzaak voor een vergelijkbaar initiatief als rondom Edu-K, de 'leermiddelenketen' in het hoger onderwijs heeft een ander karakter en SURF ontwikkelde al diensten voor gezamenlijke inkoop en gegevensuitwisseling.
- In het hoger onderwijs is het instellingsgebonden studentnummer (of een afgeleide daarvan) nu de identifier die gebruikt wordt in de 'leermiddelenketen'. Het studentnummer kent (voorafgaand aan inschrijving) een toets bij DUO. Dat is vergelijkbaar met de toets die de Nummervoorziening uitvoert met DUO voorafgaand aan de toekenning van het ECK iD. In het hoger onderwijs is echter geen sprake van een sectorbreed bruikbaar studentnummer, zoals in het po en vo. Op termijn kan het eduID daarvoor een oplossing bieden, omdat die identifier wel instellingsoverstijgend is. Vooralsnog is het echter niet mogelijk om voorafgaand aan toekenning van het eduID een toets uit te voeren bij DUO.
- Er is geen goed zicht op de bescherming van privacy en dataminimalisatie in de 'leermiddelenketen' in het hoger onderwijs. Deels is dat goed geregeld door de instellingen en andere betrokken partijen, met name in de koppelingen van systemen. Minder goed zichtbaar is de praktijk op decentraal niveau, bij de opleidingen en studies.

Overheid

- De overheid heeft zich vanaf het begin, bij de invoering van de wet, terughoudend opgesteld en de uitvoering en implementatie overgelaten aan zelfregulering door de publieke en private partijen zelf.

Dat werkte, zoals hiervoor aangegeven, alleen in de sectoren po en vo goed. In het mbo was het resultaat minder en in het hoger onderwijs is de wet niet ter hand genomen.

- De opstelling van de overheid was ten dele succesvol: de zelfregulering door partijen heeft in het po en vo goed gewerkt. Door de verstrengeling van het privacyvraagstuk met andere issues binnen de leermiddelenketen (marktregulering, leveringszekerheid) is de overheid nog wat meer terughoudend geweest. In de laatste jaren is de overheid (ministerie va OCW) weer meer actief betrokken in het overlegplatform Edu-K en in het ontwikkelproject Edu-V.

6.2 Aanbevelingen

Actievere rol overheid

De overheid heeft op het gebied van pseudonimisering (in de leermiddelenketen) sterk vertrouwd op zelfregulering door partijen in de onderwijssectoren. Hoewel dat zeker op onderdelen succesvol is geweest, blijven juist vraagstukken op het gebied van privacy, pseudonimisering en dataminimalisatie nu te lang liggen (zie hierna). De verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijsstelsel zou juist ook op die punten tot uitdrukking moeten komen, omdat vraagstukken als toegankelijkheid van leermiddelen, leveringszekerheid en toegang tot onderwijs onlosmakelijk zijn verbonden met digitalisering en vraagstukken van privacy en dataminimalisatie.

We typeren de gewenste rol van de overheid als *actieve participatie*, waarbij de overheid actief deelneemt in de vernieuwingen die in gang zijn gezet. De rol is daarbij niet alleen faciliterend. De overheid neemt medeverantwoordelijkheid en treedt op als een van de acterende partijen. De overheid vertegenwoordigt het belang van onderwijsdeelnemers dat hun gegevens en privacy worden beschermd. De overheid treedt actief op en stelt kaders als partijen onderling niet tot sluitende afspraken komen.

Om die rol te kunnen vervullen is het nodig dat de benodigde expertise opgebouwd en gebundeld wordt. Door te zwaar te leunen op expertise buiten het ministerie verzwakt de mogelijkheid om zelf als actieve participant op te treden.

Sectoroverstijgende visie

De ontwikkelingen rondom pseudonimisering verschillen sterk per sector. De verschillen zijn deels te verklaren vanuit de andere leerlingen- en studentenpopulaties waarmee het onderwijs te maken heeft. Ook de omvang van de onderwijsinstellingen, de verschillende tradities in samenwerking en de leermiddelenketens zijn anders per sector. De vraag blijft echter of deze verschillen volledig verklaren en rechtvaardigen waarom de pseudonimisering zo uiteenlopend is opgepakt. Kijkend naar de toekomst lijken de ontwikkelingen in de onderwijssectoren eerder verder uiteen te lopen, dan bij elkaar te komen. Met name de mbo-sector is daardoor in een moeilijke situatie gekomen.

De overheid zou hier nadrukkelijker regie moeten nemen en met partijen moeten werken aan een sectoroverstijgende visie, waarin de overgang van jonge, minderjarige, minder zelfredzame onderwijsdeelnemers naar volwassen, zelfverantwoordelijke deelnemers een wezenlijk onderdeel is.

De overheid zou deze sectoroverstijgende visie moeten uitdragen in gezamenlijke vernieuwingsprojecten met de sectoren afzonderlijk.

Flexibilisering ECK iD

Naast het ECK iD is een schaduwstelsel van gegevensuitwisseling blijven bestaan, dat een structureel karakter heeft. De belangrijkste oorzaak is het gebrek aan flexibiliteit in het systeem, met name voor leerlingen en studenten die onderwijs in verschillende onderwijssectoren volgen. De oplossing van dit probleem heeft nu een te geringe prioriteit bij partijen in de onderwijssectoren zelf. Gezien het belang om in de toekomst nog vaker sectoroverstijgend onderwijs aan te kunnen bieden en gezien de urgentie

om het bestaande schaduwsysteem af te sluiten, bevelen we de overheid aan om op dit punt – samen met partijen – actie te ondernemen.

Eigen koers mbo

In het verlengde van de aanbeveling hiervoor, gericht aan de overheid, om een sectoroverstijgende visie te ontwikkelen, bevelen we de mbo-sector aan om zich te beraden op de eigen positie en toekomst inzake pseudonimisering, privacy en dataminimalisatie. Juist omdat het mbo te maken heeft met een zeer diverse studentenpopulatie en daardoor eigen, sectorspecifieke opgaven, volstaat het niet om louter ‘mee te doen’ in de ontwikkelingen in de aanpalende onderwijssectoren.

Beter zicht op situatie in het hoger onderwijs

In het hoger onderwijs ontbreken goeddeels sectorbrede afspraken over pseudonimisering. De voorzieningen en initiatieven die via SURF zijn ontwikkeld, hebben veelal (nog) een vrijblijvend karakter. Er is zeker ook in het hoger onderwijs een groot bewustzijn van het belang van privacy en dataminimalisatie. Instellingen zijn daar actief mee bezig, zowel op instellingsniveau als op sectorniveau (binnen SURF en Npuls). Tegelijkertijd is er onvoldoende zicht op de praktijk van privacybewaking en dataminimalisatie op decentraal niveau, in de praktijk van het onderwijs op studie- en opleidingsniveau. De aanbeveling luidt om nader onderzoek te doen naar deze praktijk. De sector kan daar zelf het voortouw in nemen, maar in het licht van de voorgaande aanbevelingen adviseren we ook op dit punt een actieve participatie van de overheid.

Bijlage A – Literatuur en bronnen

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-508.html>

De Memorie van Toelichting i.v.m. het pseudonimiseren van het persoonsgebonden nummer van een onderwijsdeelnemer voor voorzieningen voor onderwijs en begeleiding, via:

https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vko0j21tgizz#_Toc460240151

Staatsblad 2017, 508 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

<https://www.privacyconvenant.nl>

<https://www.poraad.nl/>

Bulder, E. & Van Aarsen, E. (2023). De gevolgen van digitalisering op de leermiddelenmarkt, Utrecht: Oberon.

Van den Berg, E., Bisschop, P., Lubberman, J. & Van der Wel, J. (2021). Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken 2021. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek B.V.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2021). Propositie Nationaal Groeifonds Digitaal onderwijs goed geregeld!

<https://www.edu-v.org/>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022). Kamerbrief, Hoofdpijnen beleid voor digitalisering 8 maart 2022.

<https://www.digitaleoverheid.nl/kabinetsbeleid-digitalisering/werkagenda/iedereen-heeft-regie-op-het-digitale-leven/>

<https://www.digitaleoverheid.nl/kabinetsbeleid-digitalisering/werkagenda/iedereen-heeft-regie-op-het-digitale-leven/hogwaardig-identiteitsstelsel/>

<https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/wetgeving/wet-digitale-overheid/>

<https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/identiteit/id-wallet/>

<https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/identiteit/eidas/>

<https://www.surf.nl/artikel/eduid-vs-eck-id-de-verschillen-en-mogelijkheden>, 27 februari 2024

Kruiswijk, B. (2021). Implementatie ECK iD in het mbo. Onderzoek naar de belemmeringen bij de implementatie van het ECK iD in het mbo. Amersfoort: TwynstraGudde.

Kruiswijk, B. (verschijnt medio 2024) Onderzoek eduID als alternatief voor het ECK iD in het mbo. Amersfoort: TwynstraGudde.

<https://www.surf.nl/>

SEO Economisch Onderzoek (29 oktober 2021). Digitaliseringsimpuls Onderwijs. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage B – Interviews

| Organisatie | Geïnterviewde | Functie |
|-----------------------------|----------------------|---|
| Ministerie van OCW | Jaco van Rijn | Coördinerend beleidsmedewerker |
| Ministerie van OCW | Robin Mulder | Coördinerend beleidsmedewerker |
| Ministerie van OCW | Bodille Arensman | - Team lead Data, onderzoek en DUO, Strategisch onderzoekscoördinator, - Directie HO&S |
| Ministerie van OCW | Ahmed Failyly | - Beleidsmedewerker, Directie HO&S |
| Ministerie van OCW | Jeroen van Mierlo | - Projectleider, Directie MBO |
| DUO | Linda de Vries | - Relatiemanager Primair en Voortgezet Onderwijs |
| DUO | Bauke Groen | - Bedrijfsanalist |
| Kennisnet | Martijn Nagtegaal | - Domeinmanager informatievoorziening en -overdracht, Nummervoorziening |
| Kennisnet | Brian Dommissie | - Senior adviseur standaarden en voorzieningen |
| Kennisnet | Rick Oostmeijer | - Technisch Specialist Distributie & Toegang |
| MBO-Raad | Imane Oulali | - Strategisch beleidsadviseur Onderwijsinnovatie en digitalisering MBO Raad |
| PO-Raad | Ewout Tenhagen | - Beleidsadviseur Digitalisering |
| VO-Raad | Jeffrey Hietbrink | - Strategisch adviseur |
| Edu-K | Tonny Plas | - Secretaris |
| Edu-K / Edu-V | Harold Rimmelzwaan | - Gedelegeerd opdrachtgever programma Edu-V vanuit bestuurlijk overleg Edu-K - Ketenregisseur toegang digitaal lesmateriaal Edu-K (2018-2020) - Voormalig projectleider ECK iD VO/MBO |
| Edu-K / Edu-V, VKA | Arjan van Venrooy | - Gedelegeerd opdrachtgever programma Edu-V vanuit bestuurlijk overleg Edu-K - Voormalig project manager ECK iD |
| Edu-V | Koen Voermans | - Product Owner Afsprakenstelsel Edu-V - Voormalig projectleider ECK iD V(S)O |
| Edu-V | Marc Fleischeuers | - IT Architect and consultant, onafhankelijk adviseur in de werkgroep Edu-V - Identiteiten IAA |
| Stichting SEM | Marchien van Doorn | - Directeur, Ketenregisseur Programma Start Schooljaar |
| Stichting SEM | Jos Brouwer | - Directeur, Ketenregisseur Start Schooljaar (vanaf juni 2023) |
| Stichting SEM | Marcel Untied | - Programma manager Programma Start Schooljaar - Adviseur werkgroep verwerven en in gebruik nemen Edu-V |
| Stichting SEM | Hestia Monster | - Manager wijzigen en testen |
| MEVW | Paul Gillijns | Projectleider Economische en Juridische Zaken MEVW Voormalig projectleider implementatie ECK iD PO |
| Topicus Education, lid VDOD | Erik Dikkers | Portfoliomanager |
| ROVICT, lid VDOD | Ernst-Jan Heuseveldt | - Adjunct Directeur, Penningmeester VDOD |
| VDOD | H-P Köhler | - Algemeen bestuurslid VDOD |
| Iddink Groep, lid VEDN | Pieter Dubois | - Business developer, bestuurslid VEDN |
| Iddink Groep, lid VEDN | Edwin Verwoerd | - Ketenarchitect |
| de Rolf groep, lid VEDN | Ellen ter Horst | - Directeur |

| | | |
|-------------------------------|------------------|--|
| Stichting Basispoort | Edwin Kense | - Technisch Coördinator |
| Heutink, lid VEDN | Gert Smits | Projectleider |
| Noordhoff, Infinitas learning | Jan Weggemans | Product Owner (afdeling Learning product and Technology) |
| Kwintessens | Martijn Wabeke | Manager Marketing & Verkoop |
| Diataal | Wim Mooibroek | Technisch Directeur |
| Cloudwise | Herrie Abbink | Directeur, eigenaar |
| VanDijk, The Learning Network | Bastiaan Satink | Manager Digital Operations & Klantenservice |
| Myndr | Maarten Wolzak | Directeur, eigenaar |
| ROC van Amsterdam-Flevoland | Rene van de Berg | - Directeur centrale stafdienst Onderwijs Informatie & ICT |
| ROC van Amsterdam-Flevoland | Suzan Tessels | Manager innovatie en integratie / onderwijs ICT |
| Aventus | Hendri Boer | - Infrastructuur beheerder |
| Aventus | Paul de Wit | - Informatie architect |
| Koning Willem I College | Juul de Louw | - Informatiemanager |
| Koning Willem I College | Jan Strik | - Techniek |
| Koning Willem I College | Ronald Belluz | - Functioneel beheerder |
| ROC Rivier | Jelle Kaper | - Informatiebeveiliging en Privacyfunctionaris |
| Npuls, Hogeschool Leiden | Bram Enning | Aanvoerder pilothub Studiedata en AI |
| CACI | Robbert Serne | Product owner |
| Stichting Studielink | Jennifer Moesker | Manager Keten & Innovatie |
| SURF | Peter Leijnse | Enterprise Architect |
| SURF | Peter Clijsters | Product Manager |
| SURF | Michiel Schok | Team Lead Trust & Identity |

Bijlage C – Tabellenboek

Vragenlijst Primair onderwijs

Tabel 1 – Functie respondent

| | | %* |
|---------------------------|-----|----|
| Directeur/ schoolleider | 379 | 69 |
| Administratief medewerker | 25 | 5 |
| ICT-medewerker | 96 | 18 |
| Leermiddelencoördinator | 24 | 4 |
| Anders | 78 | 14 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Tabel 2 – Rollen digitale leermiddelen respondent

| | Aantal | %* |
|---|--------|----|
| Inventariseren benodigde leermiddelen in de school | 315 | 57 |
| Besluiten over aanschaf leermiddelen (ook financieel) | 431 | 78 |
| Afwikkelen bestelproces | 208 | 38 |
| ICT-ondersteuning bij het bestelproces | 147 | 27 |
| Contacten met leveranciers | 227 | 41 |
| Anders | 17 | 3 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Tabel 3 – Aantal leerlingen op de school waar respondent werkzaam is, afgezet tegen de landelijke verdeling.

| | Aantal | % | Totaal landelijk | % landelijk |
|-------------------------|--------|------|------------------|-------------|
| 50 leerlingen of minder | 14 | 2,6 | 248 | 4 |
| 51-100 leerlingen | 69 | 12,6 | 913 | 15 |
| 101-150 leerlingen | 83 | 15,1 | 968 | 15 |
| 151-200 leerlingen | 99 | 18 | 1068 | 17 |
| 201-250 leerlingen | 98 | 17,9 | 998 | 16 |
| 251-300 leerlingen | 59 | 10,7 | 627 | 10 |
| Meer dan 300 leerlingen | 127 | 23,1 | 1424 | 23 |
| Total | 549 | 100 | 6246 | 100 |

Tabel 4 – Aantal scholen binnen schoolbestuur

| | Aantal | % |
|--------------------------------|--------|------|
| Eén, alleen deze school | 60 | 10,9 |
| 2-5 scholen | 50 | 9,1 |
| 6-10 scholen | 84 | 15,3 |
| 11-15 scholen | 99 | 18 |
| 16 of meer scholen | 256 | 46,6 |
| Totaal | 549 | 100 |

Tabel 5 – aangeboden onderwijssoorten op de school waar respondent werkzaam is

| | Aantal | %* |
|---------------|--------|----|
| Po | 463 | 84 |
| Sbo | 57 | 10 |
| So | 40 | 7 |
| Vso | 29 | 5 |
| Anders | 4 | 1 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Vragenlijst Voortgezet onderwijs

Tabel 6 – Functie respondent

| | Aantal | %* |
|----------------------------------|--------|----|
| Directeur/ schoolleider | 36 | 18 |
| Administratief medewerker | 29 | 14 |
| ICT-medewerker | 14 | 7 |
| Leermiddelencoördinator | 113 | 55 |
| Anders | 50 | 25 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Tabel 7 – Rollen digitale leermiddelen respondent

| | Aantal | %* |
|--|--------|----|
| Inventariseren benodigde leermiddelen in de school | 130 | 64 |
| Besluiten over aanschaf leermiddelen (ook financieel) | 81 | 40 |
| Afwikkelen bestelproces | 107 | 53 |
| ICT-ondersteuning bij het bestelproces | 63 | 31 |
| Contacten met leveranciers | 109 | 53 |
| Anders | 17 | 8 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Tabel 8 – Aantal leerlingen op de school waar respondent werkzaam is, afgezet tegen de landelijke verdeling.

| | Aantal | % | Totaal landelijk | % landelijk |
|--------------------------|------------|------------|------------------|-------------|
| 200 leerlingen of minder | 19 | 9 | 74 | 12 |
| 201-500 leerlingen | 21 | 10 | 78 | 12 |
| 501-1000 leerlingen | 35 | 17 | 108 | 17 |
| 1001-1500 leerlingen | 64 | 32 | 115 | 18 |
| 1501-2000 leerlingen | 33 | 16 | 97 | 15 |
| Meer dan 2000 leerlingen | 30 | 15 | 168 | 26 |
| Totaal | 202 | 100 | 640 | 100 |

Tabel 9 – Aantal scholen binnen schoolbestuur

| | Aantal | % |
|-------------------------|------------|------------|
| Eén, alleen deze school | 45 | 22 |
| 2-5 scholen | 49 | 24 |
| 6-10 scholen | 40 | 20 |
| 11-15 scholen | 30 | 15 |
| 16 of meer scholen | 39 | 19 |
| Totaal | 203 | 100 |

Tabel 10 – aangeboden onderwijssoorten op de school waar respondent werkzaam is

| | Aantal | %* |
|-------------------|--------|----|
| Vmbo-basis | 78 | 38 |
| Vmbo-kader | 79 | 39 |
| Vmbo gl | 54 | 27 |
| Vmbo-t | 134 | 66 |
| Havo | 148 | 73 |
| Vwo | 157 | 77 |
| Praktijkonderwijs | 47 | 23 |
| Vso | 4 | 2 |
| Anders, namelijk | 12 | 6 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Vragenlijst leveranciers en ontwikkelaars digitale leermiddelen

Tabel 11 – Soort bedrijf waar respondent werkzaam is

| | Aantal | %* |
|--------------|--------|----|
| Uitgeverij | 37 | 41 |
| Distributeur | 6 | 7 |
| Leverancier | 44 | 48 |
| Anders | 13 | 14 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Tabel 12 – Diensten en producten dat het bedrijf levert

| | Aantal | %* |
|--------------------|--------|----|
| Leermiddelen | 42 | 46 |
| Toetsen/examens | 19 | 21 |
| (Software)platform | 64 | 70 |
| Anders | 9 | 10 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

Tabel 13 – Aantal scholen waaraan diensten en producten worden geleverd

| | Aantal | % |
|---------------------------|--------|------|
| Aan 10 scholen of minder | 4 | 4,6 |
| 11-20 scholen | 3 | 3,4 |
| 21-50 scholen | 11 | 12,6 |
| 51-100 scholen | 9 | 10,3 |
| 101-200 scholen | 10 | 11,5 |
| 201-500 scholen | 19 | 21,8 |
| 501-1000 scholen | 10 | 11,5 |
| 1001-2000 scholen | 7 | 8 |
| Aan meer dan 2000 scholen | 14 | 16,1 |
| Totaal | 87 | 100 |

Tabel 14 – Onderwijssectoren waaraan diensten en producten worden geleverd

| Kolom1 | Aantal | %* |
|--|--------|----|
| Po | 49 | 54 |
| Sbo | 34 | 37 |
| So | 33 | 36 |
| Vso | 46 | 51 |
| Praktijkonderwijs | 39 | 43 |
| Vmbo | 56 | 62 |
| Havo | 54 | 59 |
| Vwo | 54 | 59 |
| Mbo- beroepsgericht | 24 | 26 |
| Mbo- algemene vakken | 30 | 33 |
| Scholen die een symbiose-traject bieden (bijv. 10-14 school) | 9 | 10 |
| Niet aan scholen | 1 | 1 |
| Anders | 11 | 12 |

*Meerdere antwoorden mogelijk, de percentages tellen niet op tot 100%.

