

Vergaderjaar 2014–2015

33 971

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 oktober 2014

Graag wil de regering de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen gaat de regering hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

I Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij menen dat voor het goed uitvoeren van de Wet tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (hierna: Wet passend onderwijs)¹ dit wetsvoorstel een zinvolle bijdrage is. Zij begrijpen ook de voordelen voor zowel de overheid als de samenwerkingsverbanden. Wel zien de leden aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel om leerlingen, die extra ondersteuning behoeven, te registreren teneinde de voortgang en kwaliteit van passend onderwijs te kunnen volgen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden kunnen zich vinden in het wetsvoorstel dat tot doel heeft om het zicht te houden op het aantal leerlingen met een ontwikkelingsperspectief door de afschaffing van de

¹ *Stb.* 2012, 533.

leerlinggebonden financiering voor deze leerlingen. Dit is nodig om ook de geboden kwaliteit te monitoren en de ontwikkeling van de leerling goed te kunnen volgen. Beide elementen zijn essentieel voor de evaluatie van de Wet passend onderwijs, zo menen deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van enkele wetten in verband met het registreren van leerlingen met een ontwikkelingsperspectief in het basisregister onderwijs. De genoemde leden vinden goede monitoring van passend onderwijs van belang, maar zij stellen nog vragen over de registratie van privacygevoelige informatie, de verhouding van het wetsvoorstel tot de zorgplicht en verantwoordelijkheid van schoolbesturen en de toename van administratieve lasten voor het onderwijs.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen en opmerkingen.

Inleiding

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering in het licht van de zorgplicht van schoolbesturen kiest voor specifieke registratie van de ondersteuning per leerling. Is voor het slagen van passend onderwijs niet vooral van belang hoe schoolbesturen de basisondersteuning inrichten, in plaats van het aantal leerlingen met een ontwikkelingsperspectief, zo vragen de leden van deze fractie vervolgens. De zorgplicht geeft schoolbesturen de verantwoordelijkheid voor het zoeken van een zo passend mogelijke plek voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Deze leerlingen vallen niet binnen de basisondersteuning van de school, maar hebben extra ondersteuning nodig. Dit zijn tevens de leerlingen waarvoor de school een ontwikkelingsperspectief opstelt, die op een orthopedagogisch didactisch centrum (opdc) worden geplaatst of die begeleiding ontvangen vanuit instellingen voor cluster 1 of 2 onderwijs of zogenoemde epilepsiescholen. Om het succes van passend onderwijs te bepalen is het inderdaad van belang om te weten hoe scholen de basisondersteuning inrichten, maar ook hoe zij vorm geven aan de extra ondersteuning. Leerlingen die extra ondersteuning ontvangen, krijgen namelijk een ontwikkelingsperspectief en met dit wetsvoorstel wordt onder andere de periode waarvoor het ontwikkelingsperspectief wordt afgegeven geregistreerd. De registraties in dit wetsvoorstel bieden een aanknopingspunt voor de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) bij de uitoefening van haar toezicht alsmede voor het in kaart brengen van zowel de basisondersteuning als de extra ondersteuning door middel van vervolgonderzoek. Dat zal worden gedaan in opdracht van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).²

Ten aanzien van het reguliere onderwijs vragen de leden van de SGP-fractie of het wetsvoorstel vooral de bevrediging van Haagse informatiebehoefte en «controlisme» dient of dat het onderwijs daadwerkelijk met de registratie gebaat is.

De registratie in BRON³ van leerlingen die extra ondersteuning krijgen, levert een belangrijke bijdrage aan een goede monitoring en evaluatie van passend onderwijs en maakt een gedegen toezicht op de kwaliteit van het

² De evaluatieprogrammering passend onderwijs is gepubliceerd op <http://www.nro.nl/onderzoeksprojecten/programma-evaluatie-passend-onderwijs-2014-2020/>.

³ BRON: Basisregistratie Onderwijs nummer.

onderwijs beter mogelijk. Hier is niet alleen de rijksoverheid, maar ook het onderwijsveld en uiteindelijk de leerling bij gebaat.

Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij, als hoofdvraag, graag van de regering een toelichting ontvangen waarin afgewogen wordt wat de pragmatische voordelen zijn (die in de memorie van toelichting genoemd worden), tegenover de meer principiële vraag of de overheid zoveel gegevens moet willen registreren, bewaren en gebruiken.

De regering heeft met dit wetsvoorstel bewust de keuze gemaakt om slechts beperkt gegevens te registreren en aan te sluiten bij bestaande registratie van andere leerlinggegevens in BRON. Alleen het feit dat een leerling een ontwikkelingsperspectief heeft, onderwijs volgt op een orthopedagogisch-didactisch centrum of begeleiding krijgt van cluster 1, cluster 2 of een epilepsieschool wordt geregistreerd. De registratie bevat geen informatie over de aard en de omvang van de ondersteuning of over de oorzaak van de ondersteuningsvraag. Ook het gebruik van de gegevens is beperkt. Er vindt vanuit BRON geen andere gegevenslevering plaats dan aan de inspectie, het Ministerie (ten behoeve van onderzoek in opdracht van het NRO) en het CBS. Hiermee is er naar mening van de regering een goede balans gevonden tussen enerzijds nut en noodzaak van de registratie van deze gegevens voor monitoring en evaluatie en voor toezicht en anderzijds het belang om terughoudend te zijn in het registreren, bewaren en gebruiken van gegevens.

De leden van de VVD-fractie merken op dat als voorbeeld een situatie wordt genoemd (voorbeeld 1, pagina 4 van de memorie van toelichting) waarin de inspectie een gesprek aangaat, omdat weinig kinderen ondersteuningsbehoefte nodig hebben. Kan de regering toelichten waarom weinig ondersteuning een signaal van iets negatiefs zou moeten zijn, zo vragen zij.

Het voorbeeld in de memorie van toelichting gaat over een samenwerkingsverband met een zeer laag aantal geregistreerde ontwikkelingsperspectieven. Dit is niet per definitie een signaal van iets negatiefs, omdat in die situatie naar verwachting sprake zal zijn van een hoog niveau van basisondersteuning. De inspectie rekent schoolbesturen niet af op het aantal geregistreerde ontwikkelingsperspectieven. Het aantal ontwikkelingsperspectieven is een indicator binnen het risicogericht toezicht van de inspectie. Op die manier is het aantal registraties samen met het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband een aanknopingspunt om het gesprek met een schoolbestuur of het bestuur van het samenwerkingsverband aan te gaan over hoe de extra ondersteuning aan leerlingen in zijn totaliteit gezien is ingericht.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de geregistreerde gegevens inzicht geven in de resultaten (outcome) van passend onderwijs.

De geregistreerde gegevens geven niet direct inzicht in de resultaten van passend onderwijs, maar helpen om deze resultaten beter in beeld te brengen. Door gebruik te maken van deze gegevens kan gericht vervolgonderzoek gedaan worden naar de resultaten van passend onderwijs. Als deze gegevens niet beschikbaar zijn, kan of dergelijk onderzoek niet worden uitgevoerd of deze gegevens moeten alsnog bij de scholen worden opgevraagd, met de bijbehorende hogere administratieve lasten.

Hoe kan met deze registratie de uitwerking/invloed van passend onderwijs op de (onderwijs)resultaten van zorgleerlingen worden gevolgd, zonder daarbij een grote bureaucratische rompslomp te veroorzaken met onder

andere input-, throughput gegevens, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In BRON zijn al de inschrijfgegevens van alle leerlingen opgenomen en wordt geregistreerd waar deze leerlingen op school zitten. De registraties in dit wetsvoorstel zijn daarop een aanvulling. De registratie laat in elk geval van de leerlingen met een ontwikkelingsperspectief op hoofdlijnen zien hoe hun schoolloopbaan verloopt. Daarvoor zijn geen extra gegevens noodzakelijk en wordt geen extra bureaucratische rompslomp veroorzaakt.

De leden van de SP-fractie zien graag nader toegelicht hoe de inspectie op basis van een kwantitatieve registratie kan toezien of «scholen en instellingen de ondersteuning bieden die nodig is.»

De inspectie kan op basis van deze registratie niet concluderen of scholen en instellingen de ondersteuning bieden die de leerling nodig heeft. De uitkomst van de registratie biedt een aanknopingspunt voor de inspectie om in gesprek te gaan met scholen of samenwerkingsverbanden over de geboden ondersteuning.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat met dit wetsvoorstel «in kaart kan worden gebracht hoe deze leerlingen zich tijdens hun schoolloopbaan op hoofdlijnen ontwikkelen» (pagina 4 van de memorie van toelichting). In hoeverre is dat te rijmen met het uitgangspunt dat in dit wetsvoorstel enkel wordt geregistreerd dat er een ontwikkelingsperspectief wordt vastgesteld en de periode waarvoor deze geldt. Vormen de kwantitatieve registraties niet eerder een basis voor een eventueel kwalitatief vervolgonderzoek door de inspectie, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De kwantitatieve registratie vormen inderdaad de basis voor eventueel kwalitatief vervolgonderzoek door de inspectie. De ontwikkeling van deze leerlingen wordt nadrukkelijk *op hoofdlijnen* gevolgd, omdat dit met deze registratie niet in detail kan worden gedaan. In BRON zijn al inschrijfgegevens en de onderwijsresultaten van alle leerlingen opgenomen. De registratie laat van de leerlingen met een ontwikkelingsperspectief op hoofdlijnen zien hoe hun loopbaan verloopt. Zichtbaar wordt welke type (vervolg)onderwijs zij volgen, of zij bijvoorbeeld in vergelijking met andere leerlingen vaker blijven zitten en of bijvoorbeeld een ontwikkelingsperspectief voor een leerling in het primair onderwijs ook in het voortgezet onderwijs wordt gebruikt. Hieruit kunnen geen conclusies worden getrokken, maar deze informatie biedt een basis voor vervolgonderzoek. In dat vervolgonderzoek moeten zaken als het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het ondersteuningsprofiel van de school worden meegenomen.

Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie wat het betekent dat scholen voor visueel en auditief gehandicapte leerlingen (clusters 1 en 2) en voor zogenaamde epilepsiescholen een «andere systematiek» gaat gelden. Met «andere systematiek» wordt in de memorie van toelichting bedoeld dat de instellingen voor cluster 1 en 2 en de epilepsiescholen niet (volledig) binnen de systematiek van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs vallen. De 152 samenwerkingsverbanden ontvangen middelen voor extra ondersteuning en (voortgezet) speciaal onderwijs. In deze samenwerkingsverbanden nemen alle scholen deel, met uitzondering van de instellingen voor cluster 1 en 2. Cluster 1 en 2 kennen een landelijke systematiek voor zowel de leerlingen die daar op een (v)so instelling onderwijs volgen als voor de leerlingen die op andere scholen door de cluster 1 en 2 instellingen worden begeleid. Hiervoor ontvangen de instellingen zelf de middelen, zowel voor de leerlingen op de instelling als voor de ambulante begeleiding van leerlingen op andere scholen. De epilepsiescholen vallen voor de leerlingen die daar onderwijs volgen

onder de systematiek van de samenwerkingsverbanden, maar voor de leerlingen die op andere scholen door de epilepsiescholen worden begeleid geldt een landelijke systematiek. De middelen voor de ambulante begeleiding ontvangen de epilepsiescholen namelijk direct vanuit OCW. Reguliere scholen kunnen een beroep doen op die ambulante begeleiding.

De leden van de SP-fractie vragen of ook voor deze scholen geldt, dat de verwachting is dat zij weinig administratieve lasten zullen hebben vanwege dit wetsvoorstel.

Net als andere scholen zullen de epilepsiescholen en de instellingen voor cluster 1 en 2 eenmalig moeten registreren welke leerlingen zij begeleiden op het moment dat de wet van kracht wordt. Dat betekent dat zij eenmalig meer administratieve lasten hebben dan andere scholen, omdat het in vergelijking met reguliere scholen om meer leerlingen gaat. De gevraagde registratie lijkt echter op wat deze scholen en instellingen voor 1 augustus 2014 ook al moesten registreren in het kader van leerlinggebonden financiering.

De SP-fractie constateert dat de verplichting voor deze scholen aansluit bij de huidige registratie. Kan de regering de huidige registratie toelichten en de verschillen van registreren met de registratie die onderliggend wetsvoorstel voorstaat, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Met de huidige registratie wordt de registratie van leerlingen in de leerlingenadministratie bedoeld. In hetzelfde registratiesysteem zullen scholen ook gaan registreren welke leerlingen voor welke periode een ontwikkelingsperspectief hebben, welke leerlingen op een opdc zijn geplaatst en welke leerlingen begeleiding ontvangen van een cluster 1 of 2 instelling of een epilepsieschool.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de regering een overzicht kan geven van het aantal leerlingen dat nu geregistreerd is met een leerlinggebonden financiering, het aantal leerlingen dat een registratie heeft voor cluster 1 en 2 en een registratie voor epilepsiescholen.

Dat overzicht ziet er op basis van de meest actuele gegevens voor het schooljaar 2013–2014 als volgt uit:

- Het aantal leerlingen dat tot 1 augustus 2014 geregistreerd is met leerlinggebonden financiering (cluster 3 en 4) in het reguliere onderwijs (niet zijnde speciaal basisonderwijs of praktijkonderwijs) bedraagt 27.700.
- Het aantal leerlingen met begeleiding vanuit cluster 1 of 2 instellingen in het onderwijs (niet zijn ingeschreven op een cluster 1 of 2 instelling) bedraagt 9.800.
- Het aantal leerlingen met begeleiding vanuit de epilepsiescholen bedraagt ruim 600.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie of het waar is dat vóór deze registratie op orde is, het voor de inspectie niet of moeilijk inzichtelijk is, hoeveel leerlingen met een zorgbehoefte op de school aanwezig zijn. Het is voor de inspectie sinds 1 augustus 2014 inderdaad niet of moeilijk inzichtelijk hoeveel leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte op school ingeschreven zijn, omdat met het vervallen van de leerlinggebonden financiering geen registratie meer aanwezig is van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Het tijdig in werking laten treden van dit wetsvoorstel maakt dit voor de inspectie over het schooljaar 2014–2015 inzichtelijk.

In hoeverre heeft dat een verstorend of ander effect op de wijze van beoordelen van de leerresultaten van scholen door de inspectie, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Voor een goede beoordeling van de leerresultaten van scholen heeft de inspectie inzicht nodig in het aantal leerlingen met een ontwikkelingsperspectief. Wanneer dit niet via BRON geleverd kan worden, zal de inspectie per school navraag doen naar het aantal ontwikkelingsperspectieven. Dit is een extra administratieve last voor de scholen en voor de inspectie.

Kan het zijn, dat een school die veel ondersteuningsprofielen heeft, nu onevenredig hard wordt beoordeeld door de inspectie, simpelweg omdat de inspectie voorsnog bij afwezigheid van een goede registratie onvoldoende in staat is om dit bij de beoordeling van scholen te betrekken, zo vragen de leden van de SP-fractie vervolgens. De inspectie wil bij de beoordeling van een school rekening houden met leerlingen die een ontwikkelingsperspectief⁴ hebben. Als de ontwikkelingsperspectieven niet geregistreerd worden, zal de inspectie daarom bij de uitoefening van het toezicht per school navraag moeten doen. Dan zal het voor scholen alsnog noodzakelijk zijn de gegevens te leveren, als zij willen dat de inspectie rekening houdt met het aantal leerlingen dat de school extra ondersteuning biedt. Dat betekent dat de scholen de gegevens zelf handmatig moeten verzamelen en doorgeven. Dit is veel werk en vermindert de betrouwbaarheid van de gegevens.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de registratie zoals in het wetsvoorstel bedoeld, daadwerkelijk in praktijk wordt gebracht. De verplichting tot registratie gaat van start zodra de wet is aangenomen en in werking is getreden. Het is de bedoeling dat de gegevens over het schooljaar 2014–2015 beschikbaar komen. Daarom wordt beoogd de wet zo snel mogelijk in het schooljaar 2014–2015 in werking te laten treden.

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie waarom deze registratie niet gelijktijdig is ingevoerd bij de Wet passend onderwijs. Het wetsvoorstel is gemaakt naar aanleiding van de motie Klaver/Dijsselbloem/Van der Ham⁵ die is aangenomen bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel passend onderwijs. Het uitgangspunt bij de totstandkoming van de Wet passend onderwijs was om tot zo min mogelijk administratieve lasten te komen, maar tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel bleek behoefte te bestaan aan inzicht in het aantal leerlingen met extra ondersteuning. Op dat moment is een nota van wijziging overwogen. Echter, gezien de privacy-aspecten van het voorstel en het bijbehorende belang van een advies van het College Bescherming Persoonsgegevens en het uitvoeren van een Privacy Impact Assessment (PIA) is de keuze gemaakt het wetsvoorstel via de geëigende route in te dienen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom er sprake zou moeten zijn van een registratieverplichting, ondanks dat dit niet leidt tot een landelijk beeld.

Het gebruik van het ontwikkelingsperspectief is afhankelijk van het niveau van de basisondersteuning in een samenwerkingsverband. Een hoog niveau van basisondersteuning zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot een laag aantal ontwikkelingsperspectieven. Doordat de basisondersteuning overall anders is, biedt de registratie geen landelijk vergelijkbare cijfers. De registratie is dan ook niet een einddoel, maar moet altijd in combinatie met andere informatie bekeken worden. Tegelijkertijd is het de enige manier om een eerste inzicht in de extra ondersteuningsbehoefte van leerlingen te krijgen zonder dat de administratieve lasten voor scholen fors verhoogd worden.

⁴ De term «ondersteuningsprofielen» uit de vraag wordt hier gelezen als «ontwikkelingsperspectieven».

⁵ *Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 97.*

Kan de regering toelichten hoe zij de verplichting in het voorliggende voorstel rijmt met de doelstelling van de regering om de regeldruk te verlagen, zo vragen de leden van de CDA-fractie.
Zonder dit wetsvoorstel moeten deze gegevens op een andere manier verkregen worden. De administratieve lasten hiervan zijn hoger dan de lasten die met dit wetsvoorstel samenhangen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom het noodzakelijk is voor scholen om aan te geven welke leerlingen extra ondersteuning krijgen.
Scholen moeten dit aangeven om zo goed toezicht op de kwaliteit van het onderwijs mogelijk te maken. Daar zijn scholen en leerlingen uiteindelijk ook zelf bij gebaat. Ook krijgen scholen op deze manier zelf eenvoudig inzicht in welke leerlingen extra ondersteuning krijgen. Het ligt in de lijn der verwachting dat scholen dit ook in hun eigen administratie willen bijhouden om managementinformatie te verkrijgen, beleid op te voeren en ook om zich aan het samenwerkingsverband te kunnen verantwoorden over wat er is gedaan met de middelen voor extra ondersteuning.

Kan door aan te geven hoeveel leerlingen extra ondersteuning krijgen hetzelfde worden bereikt, vragen de leden van de D66-fractie vervolgens. Door alleen aan te geven hoeveel leerlingen extra ondersteuning krijgen, kan geen inzicht worden verkregen in de schoolloopbanen van de leerlingen met extra ondersteuning, omdat die koppeling van (omgenummerde) gegevens dan niet gemaakt kan worden.

Ziet de regering ook de voordelen van deze aanpak in relatie tot privacyvraagstukken, zo vragen de leden van de D66-fractie.
In relatie tot privacyvraagstukken ziet de regering hier geen voordeel van. Het meerjarig volgen van de schoolloopbaan van leerlingen is dan niet meer mogelijk. Bij het volgen van de schoolloopbaan is de privacy niet in het geding, omdat hierbij gebruik wordt gemaakt van omgenummerde gegevens, die niet herleidbaar zijn tot een persoon. Zie ook de antwoorden hieronder in de paragraaf «Bescherming van persoonsgegevens».

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om een wetenschappelijke onderbouwing van de betrouwbaarheid van de, onder het kopje «Toezicht», in de memorie van toelichting beschreven methodiek met betrekking tot het reguliere onderwijs.
De inspectie gebruikt voor haar toezicht een risicogericht model met verschillende indicatoren. Afwijkingen van gemiddelde scores op deze indicatoren zijn voor de inspectie aanleiding om nader onderzoek te doen bij scholen. De informatie zal daarbij geplaatst worden in de context van de school, waarbij rekening wordt gehouden met het niveau van de basisondersteuning en het totaal aantal leerlingen op de school. De inspectie evalueert haar werkwijze regelmatig, laat daar onafhankelijk onderzoek over uitvoeren en past indien nodig de indicatoren weer aan.

In hoeverre is de kwantitatieve benadering een betrouwbare, bruikbare benadering, gelet op het feit dat geen inzicht bestaat in de enorme variëteit in inhoud en zwaarte van het ontwikkelingsperspectief, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De kwantitatieve benadering biedt volgens de regering een goed vertrekpunt. Met de registratie in BRON kunnen eerste inzichten worden verkregen in het aantal leerlingen dat extra ondersteuning krijgt per school en per samenwerkingsverband. Ook ontstaat inzicht in de schoolloopbaan van leerlingen. Dit zijn belangrijke gegevens voor monitoring en evaluatie van de Wet passend onderwijs en voor de uitoefening van het toezicht op scholen en samenwerkingsverbanden

door de inspectie. Inderdaad zit er achter deze kwantitatieve gegevens een grote inhoudelijke variëteit. Om daar meer inzicht in te krijgen, wordt aanvullende kwalitatief onderzoek gedaan door het NRO. Ook de inspectie ziet het aantal registraties niet als een hard criterium, maar als aanknopingspunt voor een gesprek met de school of het samenwerkingsverband over hoe de ondersteuning binnen de school en binnen het samenwerkingsverband georganiseerd is.

Bescherming van persoonsgegevens

De leden van de VVD-fractie merken op dat met de invoering van passend onderwijs het de bedoeling is dat meer kinderen inclusief, maar toch bij hen passend, onderwijs zullen gaan ontvangen. In hoeverre kan deze ontwikkeling in deze registraties gevolgd worden?

Het aantal ontwikkelingsperspectieven, leerlingen in een opdc en begeleiding van leerlingen door cluster 1 of 2 instellingen of epilepsiescholen kan een indicatie zijn voor inclusief onderwijs. De registratie op zich zegt echter niets over de mate van inclusie of de inhoud van de extra ondersteuningsbehoefte en daarom is aanvullend onderzoek in alle gevallen noodzakelijk. Een laag aantal ontwikkelingsperspectieven kan namelijk een hoge basisondersteuning betekenen, maar kan ook een lage basisondersteuning met veel doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs inhouden.

Tot slot willen de leden van de VVD-fractie graag weten of ouders geïnformeerd worden over de registratie en welke voor- en nadelen voor hen kunnen ontstaan.

Het ontwikkelingsperspectief is een belangrijk instrument voor ouders, leerling en school om in gesprek te blijven over de ontwikkeling van de leerling. Over dit ontwikkelingsperspectief moet de school dan ook op overeenstemming gericht overleg voeren met de ouders (artikel 40a WPO, artikel 41a WEC en artikel 26 WVO). Bij dit overleg kan de registratie in BRON door de school aan de ouders worden gemeld, maar dat is niet voorgeschreven. Ook bij de andere vormen van extra ondersteuning die in dit wetsvoorstel zijn beschreven, zijn ouders in de praktijk nauw betrokken. De registratie van deze vormen van extra ondersteuning is een administratieve handeling waar geen voor- of nadelen voor de ouders of de leerling uit voortvloeien.

Heeft de registratie consequenties voor latere opleidingen van de leerling, als deze wellicht geen ondersteuning nodig heeft, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Nee, de registratie heeft geen consequenties voor latere opleidingen van de leerling, omdat informatie over de registratie niet wordt doorgestuurd aan instellingen die de latere opleidingen verzorgen. De informatie over de ondersteuning wordt meteen bij binnenkomst omgenummerd en alleen gebruikt voor beleidsdoeleinden en toezicht.

In hoeverre kan er nog sprake zijn van het aanleveren van volledige geanonimiseerde of geaggregeerde gegevens, zo vragen de leden van de SP-fractie. De informatie over het ontwikkelingsperspectief wordt toch ingevoerd op dezelfde plaats, als waar de persoonsgegevens staan? In hoeverre kan worden waargemaakt dat er «geen sprake is van persoonsgegevens bedoeld in artikel 1 van de Wet bescherming persoonsgegevens» (pagina 11 van de memorie van toelichting)?

De school levert via de leerlingadministratie gegevens aan BRON. DUO⁶ beheert de gegevens in BRON en nummert deze om. De gegevens zijn

⁶ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs.

dan niet meer te herleiden naar een persoon. Op dat moment is er geen sprake meer van een persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1 van de WBP.

Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie wat er wordt bedoeld met de wat cryptische zin dat «voor het CBS⁷ geldt op basis van artikel 24f, zevende lid, van de WOT⁸ dat niet geanonimiseerde gegevens verstrekt worden uit BRON» (pagina 11 van de memorie van toelichting). Artikel 24f van de WOT gaat over de verstreking van informatie uit BRON aan derden. Op basis van het zevende lid wordt informatie uit BRON aan het CBS geleverd. Deze informatie wordt conform dit wetsartikel niet geanonimiseerd, zodat CBS een koppeling kan maken met andere gegevens. CBS kan dan bijvoorbeeld informatie uit BRON koppelen aan arbeidsmarktgegevens, om zo de loopbaan van leerlingen vanuit het onderwijs op de arbeidsmarkt in kaart te brengen. Dit geldt niet alleen voor de gegevens die beschikbaar komen als het voorliggende wetsvoorstel van kracht zal zijn, maar is nu ook al praktisch. CBS mag conform het achtste lid van artikel 24f van de WOT deze gegevens openbaar maken, mits aan deze overzichten geen herkenbare gegevens over een afzonderlijk persoon of een afzonderlijk huishouden kunnen worden ontleend.

De leden van de D66-fractie lezen dat er sprake zal zijn van een kwaliteits-score ten aanzien van de registratie van de ondersteuningsbehoefte van kinderen. Daarin worden ook de gegevens die worden gevraagd in dit wetsvoorstel opgenomen. Kan de regering deze kwaliteitsscore verder toelichten? Welke gegevens bepalen de hoogte van de score? In hoeverre wordt de kwaliteitsscore gebruikt om de kwaliteit van zorg op scholen te bepalen?

De kwaliteitsscore bestaat nu voor de gegevens die scholen leveren aan BRON. De kwaliteitsscore wordt bepaald door het percentage tijdige wijzigingen binnen de wettelijke termijn die de school in BRON heeft geregistreerd. Het is een samengestelde score opgebouwd uit alle wijzigingen op BRON met uitzonderingen van de in- en uitschrijvingen; deze zijn opgenomen in een aparte kwaliteitsscore. De scores zijn toegankelijk voor het bestuur van de school dat op deze manier kan nagaan of de administratie van de eigen scholen wel tijdig de wijzigingen doorvoert in BRON. De score betreft alleen de kwaliteit van de registratie en wordt niet gebruikt om de kwaliteit van de zorg op scholen te bepalen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting (pagina 2 van de memorie van toelichting) dat het doel van het voorliggende wetsvoorstel is om meer inzicht te krijgen in welke leerlingen in het stelsel passend onderwijs extra ondersteuning krijgen. Hierbij wordt toegelicht dat het inzicht nodig is voor toezicht, monitoring en evaluatie van de Wet passend onderwijs. De genoemde leden vragen een nadere onderbouwing waarom voor deze drie doelen persoonspecifieke registratie nodig is. Bij het verstrekken van de gegevens door DUO aan de inspectie en/of het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden gegevens immers wel geanonimiseerd en geaggregeerd (pagina 11 van de memorie van toelichting). Het gaat om privacygevoelige informatie bij de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, waarbij mogelijk een relatie is met de gezondheid van een persoon. Kan de regering onderbouwen waarom voor toezicht, monitoring en evaluatie persoonspecifieke registratie nodig is?

⁷ CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁸ WOT: Wet op het onderwijstoezicht.

Dit is noodzakelijk om de schoolloopbanen van leerlingen te kunnen volgen en om goed toezicht op het onderwijs mogelijk te maken. Zonder persoonspecifieke registratie kunnen de gegevens van een inschrijving niet gekoppeld worden aan een leerling en blijft inzicht in de schoolloopbaan van een leerling onmogelijk. Juist dit inzicht is nodig voor de evaluatie van passend onderwijs.

Waarom is het registreren van individuele persoonsgegevens van «zwaarwegend algemeen belang», terwijl de gegevens ook geanonimiseerd en geaggregeerd kunnen worden verwerkt voor toezicht, monitoring en evaluatie, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie. Er is sprake van een zwaarwegend algemeen belang, omdat de gegevens noodzakelijk zijn voor het toezicht op de kwaliteit van onderwijs en voor het monitoren en evalueren van de effecten van passend onderwijs. Daarvoor worden de schoolloopbanen van leerlingen in kaart gebracht en dit kan alleen door registratie van individuele persoonsgegevens. Voor de registratie wordt aangesloten bij het bestaande systeem van BRON, waarin de bescherming van de persoonlijke levenssfeer al is gewaarborgd.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat (ouders van) leerlingen de mogelijkheid hebben om de bij DUO geregistreerde gegevens van zichzelf in te zien. Hebben (ouders van) leerlingen ook de mogelijkheid om gegevens te wijzigen of om registratie van gegevens te weigeren? Zo nee, waarom niet, zo vragen zij.

De school is verantwoordelijk voor het via de leerlingadministratie aanleveren van de juiste gegevens aan BRON. Ouders kunnen alleen bij de school een verzoek tot wijziging van de gegevens in de leerlingadministratie indienen. Via de leerlingadministratie worden de gegevens dan aangepast in BRON. Ouders kunnen het gebruik van een ontwikkelingsperspectief door de school weigeren door in het uiterste geval een geschil voor te dragen bij de geschillencommissie passend onderwijs. Omdat de registratie verder geen gevolgen heeft voor de leerling, is het niet mogelijk om enkel de registratie te weigeren.

Alternatieven

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering naast de genoemde alternatieven voor het reguliere onderwijs niet een kwalitatieve benadering heeft onderzocht, waarbij de inspectie naar aanleiding van de onderzoeken op scholen binnen het samenwerkingsverband tot het oordeel komt of de zorg op orde is. Geeft de kwalitatieve benadering niet veel meer zicht op de daadwerkelijke ontwikkeling van het passend onderwijs, zo vragen zij.

Er wordt niet enkel voor een kwantitatieve benadering gekozen. De gegevens die op basis van de registraties beschikbaar komen, worden gebruikt in het risicogericht toezicht van de inspectie en zijn altijd basis voor vervolgonderzoek. Er is dus altijd aanvullende en bij voorkeur kwalitatieve informatie nodig om de gegevens van de registratie te interpreteren.

Administratieve lasten

De leden van de SP-fractie vragen of het kan zijn dat sommige scholen (regulier of anders) in eerste instantie wel een stevige administratieve last ondervinden, nu zij in één keer alle leerlingen moeten registreren die een ontwikkelingsperspectief hebben. Kan de regering toelichten waarom wel of niet, zo vragen zij.

Het is inderdaad zo dat er een eenmalige administratieve last is voor scholen, omdat zij bij de inwerkingtreding van de wet alle leerlingen die

een ontwikkelingsperspectief hebben op die school meteen moeten registreren. Hierbij dient in aanmerking genomen te worden dat het aantal leerlingen dat een ontwikkelingsperspectief heeft op een school doorgaans laag is. Er is voor gekozen om scholen voor speciaal basisonderwijs en het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs geen registratieverplichting op te leggen, omdat deze leerlingen allemaal een ontwikkelingsperspectief hebben. Daar staat tegenover dat de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs een structurele vermindering van de administratieve lasten betekende. Dit komt onder meer doordat het jaarlijkse handelingsplan voor leerlingen die extra ondersteuning hebben, is afgeschaft en is vervangen door het ontwikkelingsperspectief. Dit hoeft niet jaarlijks te worden opgesteld, maar één keer en kan zo nodig worden bijgesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen of met de geschatte vijf minuten voor de registratie de volledige registratie van de leerling bedoeld is of enkel de registratie van het ontwikkelingsperspectief.

De administratieve lasten hebben alleen betrekking op de verplichting om extra informatie aan de overheid te leveren als gevolg van dit wetsvoorstel. De vijf minuten die genoemd zijn in de memorie van toelichting zien alleen op de (eenmalige) registratie van het ontwikkelingsperspectief, of de registratie van de plaatsing op een opdc of de begeleiding door epilepsiescholen of instellingen voor cluster 1 of 2 onderwijs in de leerlingadministratie van de school.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker