

Vergaderjaar 2013–2014

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 september 2014

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

| Inhoud | blz. |
|---|-------------|
| I. Algemeen | 1 |
| • Inleiding | 2 |
| • Nut en noodzaak van het wetsvoorstel | 3 |
| • Alternatieven | 5 |
| • Administratieve lasten | 6 |

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.

¹ Stb. 2012, 533.

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 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 PvdA-fractie steunen het wetsvoorstel dat een uitwerking is van de motie Klaver/Dijsselbloem/Van der Ham². Alle leerlingen verdienen immers het beste onderwijs en zorgleerlingen verdienen de beste ondersteuning. Passend onderwijs draagt daaraan bij door elke leerling een passende plek te geven. Het is van belang om de voortgang te volgen en voor zover nodig de uitvoering van passend onderwijs bij te sturen. Deze leden zijn van mening dat dit alleen kan als er gegevens beschikbaar zijn, en dit wetsvoorstel voorziet daarin.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de zorgplicht van schoolbesturen in het passend onderwijs, die per 1 augustus 2014 geldt. Het bevoegd gezag stelt een ontwikkelingsperspectief op voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Het past in de zorgplicht van schoolbesturen dat zij verantwoordelijkheid dragen voor een goede uitvoering van passend onderwijs. De genoemde leden wijzen hierbij ook op de doelstelling om administratieve lasten in het onderwijs terug te dringen. Waarom kiest de regering in het licht van de zorgplicht van schoolbesturen 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 zij.

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

² Kamerstuk 33 106, nr. 97.

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 leden merken op dat als voorbeeld een situatie wordt genoemd (voorbeeld 1, pagina 4 van de memorie van toelichting) waarin de Inspectie van het onderwijs (hierna: 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.

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

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.» Zo staat in de memorie van toelichting vermeld 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 deze leden.

Daarnaast vragen deze leden, wat het betekent dat scholen voor visueel en auditief gehandicapte leerlingen (clusters 1 en 2) en voor zogenaamde epilepsiescholen een «andere systematiek» gaat gelden. Geldt ook voor deze scholen, dat de verwachting is dat zij weinig administratieve lasten zullen hebben vanwege dit wetsvoorstel? Er wordt vastgesteld 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 zij. Voorts vragen zij 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.

Tevens vragen de leden of het waar is dat voor deze registratie op orde is, het voor de inspectie niet of moeilijk inzichtelijk is, hoeveel leerlingen met een zorgbehoefte op de school aanwezig zijn. In hoeverre heeft dat een verstoring of ander effect op de wijze van beoordelen van de leerresultaten van scholen door de inspectie? Kan het zijn, dat een school die veel ondersteuningsprofielen heeft, nu onevenredig hard wordt beoordeeld door de inspectie, simpelweg omdat de inspectie vooralsnog bij afwezigheid van een goede registratie onvoldoende in staat is om dit bij de beoordeling van scholen te betrekken? Wanneer wordt de registratie zoals in het wetsvoorstel bedoeld, daadwerkelijk in praktijk gebracht? Ten slotte vragen deze leden waarom deze registratie niet gelijktijdig is ingevoerd bij de Wet passend onderwijs.

De leden van de CDA-fractie zijn het met de regering eens dat de voorgestelde wijze van registratie te beschouwen is als een proportionele

maatregel afgewogen tegen de privacybelangen van de persoon gezien het doel van het wetsvoorstel.

Voorts merken de leden op dat in het voorstel wordt geregeld dat voor een leerling met een ondersteuningsprofiel een «vinkje» in BRON³ wordt gezet. Op die manier wordt geregistreerd hoeveel leerlingen extra ondersteuning krijgen bovenop de basisondersteuning. Het lijkt erop, dat hiermee een landelijk beeld ontstaat van de extra ondersteuning. Maar feitelijk is er sprake van schijninformatie: de mate waarin en het soort ondersteuning dat de leerling ontvangt, kan immers enorm verschillen, van een paar sessies huiswerkbegeleiding tot een intensief begeleidings-traject in het kader van zware dyslexie bijvoorbeeld. Er kunnen, zo menen deze leden, dus vraagtekens worden gezet bij deze registratieverplichting. Kan de regering toelichten waarom er sprake zou moeten zijn van een registratieverplichting, ondanks dat dit niet leidt tot een landelijk beeld? Daarbij komt via de samenwerkingsverbanden al meer dan voldoende informatie beschikbaar. 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 zij.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om inzicht te krijgen in hoeverre leerlingen in het stelsel van passend onderwijs extra ondersteuning krijgen. Uit de toelichting van de regering blijkt dat het vooral van belang is om te weten «hoeveel kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte waar onderwijs volgen». Kan de regering toelichten waarom het noodzakelijk is voor scholen om aan te geven welke leerlingen extra ondersteuning krijgen? Kan door aan te geven hoeveel leerlingen extra ondersteuning krijgen hetzelfde worden bereikt? Ziet de regering ook de voordelen van deze aanpak in relatie tot privacyvraagstukken, zo vragen zij.

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. 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 genoemde leden.

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?

Tot slot willen de leden graag weten of ouders geïnformeerd worden over de registratie en welke voor- en nadelen voor hen kunnen ontstaan. Heeft de registratie consequenties voor latere opleidingen van de leerling, als deze wellicht geen ondersteuning nodig heeft, zo vragen zij.

Het is de leden van de SP-fractie niet geheel duidelijk op welke wijze de gegevens worden verstrekt aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zij wijzen erop dat op pagina 11 van de memorie van toelichting staat «bij verstrekking van de gegevens aan de Inspectie van het onderwijs en/of het Ministerie de gegevens volledig worden geanonimiseerd en/of geaggregeerd.» Dat gebeurt door middel van een zogenaamd «omnummer», waarna de gegevens daarna niet meer zijn te herleiden naar een persoon. Echter, het bevoegd gezag moet, indien van

³ BRON: basisregister onderwijsnummer.

toepassing, aan de Minister het persoonsgebonden nummer verstrekken, tezamen met gegevens over het geslacht, geboortedatum, postcode en het registratienummer van de school of instelling. Dat is nodig ter identificatie van de leerling. In hoeverre kan er dan nog sprake zijn van het aanleveren van volledige geanonimiseerde of geaggregeerde gegevens, zo vragen deze leden. 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)? Ten slotte vragen deze leden wat er wordt bedoeld met de wat cryptische zin dat «voor het CBS⁴ geldt op basis van artikel 24f, zevende lid, van de WOT⁵ dat niet geanonimiseerde gegevens verstrekt worden uit BRON» (pagina 11 van de memorie van toelichting).

De leden van de D66-fractie lezen dat er sprake zal zijn van een kwaliteits-score ten aanzien van de registratie van ondersteuningsbehoefte kinderen. Daarin worden ook de gegevens die worden gevraagd in dit wetsvoorstel opgenomen. Kan de regering deze kwaliteitscore 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, zo vragen de leden.

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 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 persoonsspecifieke registratie nodig is. Bij het verstrekken van de gegevens door DUO⁶ 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 persoonsspecifieke registratie nodig is? 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? De genoemde leden 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.

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.

⁴ CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁵ WOT: Wet op het onderwijstoezicht.

⁶ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs.

Administratieve lasten

De leden van de SP-fractie vragen of het zijn kan 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.

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 voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic