

Vergaderjaar 2012–2013

33 537

Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met de registratie van vrijstellingen en vervangende leerplicht

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel regelt de registratie van vrijstellingen van de leerplicht en de vervangende leerplicht. Voor de registratie wordt gebruik gemaakt van een vrijstellingenmodule in het reeds bestaande Digitaal Verzuimloket, waarna de geregistreerde gegevens worden gesplitst en opgeslagen in een database persoonsgegevens en een database vrijstellingsgegevens. Een wettelijk bepaalde set van geselecteerde gegevens uit een van de twee databases vormt het «register vrijstellingen en vervangende leerplicht». De informatie uit het register wordt voor verschillende doeleinden gebruikt, die in deze toelichting nader worden toegelicht. In het wetsvoorstel worden enkele aanpassingen van de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT) voorgesteld waarmee de registratie van vrijstellingen geregeld wordt.

De voorgestelde maatregelen zullen het volgende opleveren:

- Uniformering van de wijze waarop wordt geregistreerd wie een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft. Het proces van registratie en uitwisseling verloopt meer gericht, wordt eenvoudiger en levert betrouwbare informatie op.
- Verbetering van de handhaving van de Leerplichtwet door de leerplichtambtenaar. De groep jongeren die werkelijk begeleiding nodig heeft in verband met schooluitval of verzuim komt precies in beeld. De leerplichtambtenaar kan zijn of haar werk gericht en efficiënter verrichten.
- Verbetering van de meetsystematiek van het voortijdig schoolverlaten (hierna: vsv). Het Ministerie van OCW/Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) heeft de uitvalcijfers op orde. Scholen worden afgerekend op het juiste vsv-resultaat. De Minister van OCW voldoet hiermee aan de afspraken met de Tweede Kamer. De doelstelling van maximaal 25.000 nieuwe vsv'ers in 2016 wordt beter haalbaar.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- Verbeterde informatievoorziening naar scholen doordat ze voortaan automatisch een melding van vrijstelling van een leerling ontvangen. Scholen krijgen hierdoor de leerlingenadministratie eerder en beter op orde.
- Verbeterd inzicht in de aantallen jongeren met een vrijstelling of vervangende leerplicht voor het Ministerie van OCW en de gemeenten. Ontwikkelingen komen beter in beeld en OCW kan het beleid rondom de Leerplichtwet beter vormgeven. Gemeenten krijgen beter in beeld wie onterecht geen onderwijs volgt en daardoor meer inzicht in wie de werkelijke thuiszitters² zijn.

Het registreren van vrijstellingen en vervangende leerplicht is van belang voor het oplossen van de hierna in het kort geschetste problemen:

- 1) Om de maatregelen voor het terugdringen van vsv en schoolverzuim effectief in te kunnen zetten, is het van belang dat exact bekend is welke jongeren begeleiding nodig hebben. Jongeren met een vrijstelling worden tot nu toe in de jaarlijkse vsv-meting onterecht als vsv'er meegeteld.
- 2) Elke gemeente hanteert een eigen wijze waarop informatie over de vrijstellingen wordt geregistreerd en verwerkt. De informatie over de jaarlijkse verleende vrijstellingen en vervangende leerplicht is zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau onvoldoende. Het is moeilijk om betrouwbare informatie uit te wisselen tussen gemeenten, onderwijsinstellingen en het Ministerie van OCW.

In hoofdstuk 2 gaat de memorie van toelichting in op de problematiek. Hoofdstuk 3 geeft een toelichting op het register. Hoofdstuk 4 geeft weer welke gegevens voor welk doel in het register zijn opgenomen. Hoofdstuk 5 gaat in op de uitvoering door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Hoofdstuk 6 handelt uitgebreid over hoe bij de registratie van vrijstellingen de eisen van de privacywetgeving in acht worden genomen, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens, het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de Grondwet. Hoofdstuk 7 gaat in op het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens. In hoofdstuk 8 worden de administratieve lasten behandeld, in hoofdstuk 9 de uitvoeringsgevolgen, in hoofdstuk 10 de consultatie van veldpartijen en in hoofdstuk 11 de gevolgen voor Caribisch Nederland. Hoofdstuk 12 geeft een artikelsgewijze toelichting.

Deze memorie van toelichting is tot stand gekomen mede namens de Staatssecretaris van Economische zaken.

2. Nadere toelichting probleemstelling

§ 2.1 Achtergrond bij probleem 1: Terugdringen voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim niet optimaal doordat de juiste groep niet in beeld is.

Jongeren van 12 tot 23 jaar die het onderwijs verlaten zonder het behalen van een startkwalificatie worden aangemerkt als vsv'er. Een startkwalificatie is een diploma op minimaal havo, vwo of mbo-niveau 2.

² Een thuiszitter is een leer- of kwalificatieplichtige jongere van 5 tot 18 jaar die staat ingeschreven op een onderwijsinstelling, maar al meer dan vier weken zonder geldige reden verzuimt, zonder dat hij of zij ontheffing heeft van de leerplicht, respectievelijk vrijstelling van geregeld schoolbezoek of wegens het volgen van ander onderwijs.

De aanpak van vsv is van groot maatschappelijk belang. Een jongere zonder startkwalificatie heeft bijna twee keer zoveel kans op werkloosheid en vijf keer zo veel kans om op jonge leeftijd met justitie in aanraking te komen, vergeleken met een jongere die wel een startkwalificatie op zak heeft.³

Het terugdringen van schooluitval en verzuim was één van de speerpunten van het kabinet Rutte I. Het kabinet Rutte II heeft deze doelstelling niet veranderd. De minister van OCW heeft zich verbonden aan de hieruit voortgekomen doelstelling tot het verminderen van het jaarlijks aantal nieuwe vsv'ers van 71.000 in 2002 naar maximaal 25.000 in 2016.

Om de aanpak van schooluitval en verzuim kracht bij te zetten, zijn sinds 2007 maatregelen genomen en voor meerdere jaren extra middelen beschikbaar gesteld. In diverse wetten is de aanpak van verzuim en uitval vastgelegd, zoals in de Leerplichtwet, de WOT, de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). Dat heeft inmiddels geresulteerd in bijna een halvering van het aantal vsv'ers. Desondanks is het probleem nog steeds fors; in schooljaar 2010/2011 gingen 39.115 jongeren zonder startkwalificatie van school. De komende vier jaar blijft de inzet op het terugdringen van vsv en verzuim onverminderd. In het hele land zijn convenanten afgesloten waarin regionale afspraken zijn gemaakt tussen scholen, gemeenten en OCW. Ter ondersteuning van de aanpak zijn op regionaal niveau middelen ter beschikking gesteld. Daarnaast worden scholen die de uitval verminderen, beloond met een prestatiebekostiging. De bij de convenanten horende regelingen zijn in maart 2012 in de *Staatscourant* gepubliceerd.⁴ De convenanten zijn in augustus 2012 gepubliceerd.⁵

Het tegengaan van vsv en verzuim gebeurt langs verschillende wegen. De inzet van de leerplichtambtenaar en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC)⁶ zijn hierin van vitaal belang. Zij begeleiden jongeren die verzuimen, dreigen uit te vallen of al uitgevallen zijn.

Om de inzet van leerplicht en RMC en de vsv-maatregelen optimaal toe te passen, moet bekend zijn welke jongere ten onrechte geen onderwijs volgt. Daartoe is een betrouwbare meetsystematiek op individueel, school- en gemeentelijk niveau essentieel. De huidige meetsystematiek geeft echter een incorrect beeld.

Meetsystematiek

Leerlingen die zijn ingeschreven bij een bekostigde onderwijsinstelling staan sinds 2005 geregistreerd in het landelijke basisregister onderwijs (bron). Met ingang van 2012 wordt ook het niet-bekostigd voortgezet en beroepsonderwijs aangesloten op het bron. Het basisregister wordt jaarlijks gebruikt voor de berekening van het aantal nieuwe vsv'ers in een jaar (t). Op de peildatum van 1 oktober worden de in het bron ingeschreven leerlingen vergeleken met de jongeren die op 1 oktober het jaar ervoor ingeschreven stonden. Het bron-bestand van peildatum jaar t+1

³ Nieuwe voortijdig schoolverlaters, convenantjaar 2010–2011, definitieve cijfers, Ministerie van OCW.

⁴ (Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en prestatiesubsidie voortgezet onderwijs, *Stcrt.* 2012, 5841 en Regeling prestatiebox mbo, paragraaf 2, *Stcrt.* 2012, 5808.

⁵ Convenanten VSV 2012–2015, *Staatscourant*, 9 augustus 2012 en 10 augustus 2012

⁶ De Regionale Meld- en Coördinatiefunctie is in het leven geroepen om verzuim en uitval onder jongeren van 18–23 jaar zonder startkwalificatie terug te dringen. De RMC-functie begeleidt jongeren die zijn uitgevallen of dreigen uit te vallen. De Leerplichtwet is niet meer van toepassing op jongeren van 18 jaar of ouder. De schooluitval is wel het hoogst onder jongeren van 18–23 jaar.

(bijvoorbeeld 2012) wordt dus vergeleken met het bron-bestand van peildatum t (2011). Degenen die op tijdstip t+1 jonger zijn dan 23 jaar, nog geen startkwalificatie hebben en ook niet meer geregistreerd staan bij een bekostigde of onbekostigde erkende onderwijsinstelling, worden geteld als nieuwe vsv'er. Ieder jaar worden de uitvalcijfers per door OCW bekostigde onderwijsinstelling, gemeente en regio openbaar gemaakt en aangegeven hoe ver men is in het bereiken van de doelstelling.

Deze meetsystematiek kent een paar knelpunten. Eén daarvan is het feit dat op dit moment in de bron-gegevens niet zichtbaar is dat een leer- of kwalificatieplichtige jongere een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft. Jaarlijks worden ongeveer 2000 jongeren tot 18 jaar in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs onterecht geteld als nieuwe vsv'er.⁷

Doordat de groep uitvallers en verzuimers nu niet exact in beeld is, gaan mankracht en middelen verloren op jongeren waarvan pas op een later moment blijkt dat deze geen begeleiding van de leerplichtambtenaar nodig hebben. Dit gaat ten koste van de effectiviteit en efficiëntie van het vsv-beleid en daarmee ten koste van de jongeren die wel begeleiding nodig hebben.

Doordat de tellingen niet correct zijn, leidt de jaarlijkse bekendmaking van de uitvalresultaten bij veel scholen en gemeenten tot onrust en onvrede. Bovendien kan OCW scholen en gemeenten minder krachtig aanspreken op hun vsv-aanpak. Accurate cijfers zijn essentieel om te bepalen in welke mate OCW, gemeenten en scholen op koers liggen in het behalen van de doelstelling.

In een brief aan de Tweede Kamer van 17 februari 2011 (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 356, nr. 20) heeft de minister van OCW aangegeven op welke wijze ze de knelpunten in de meting op gaat lossen. Tevens heeft ze aangegeven dat bij het formuleren van de doelstelling van maximaal 25.000 vsv'ers een aangescherpte meetsystematiek als uitgangspunt is genomen. De doelstelling is dan ook alleen haalbaar wanneer de tekortkomingen in de telling zijn opgelost. Het registreren van vrijstellingen op persoonsniveau is daarbij een van de randvoorwaarden. In de telling van 1 oktober 2013 moeten de knelpunten verdwenen zijn. Deze datum is van belang omdat de prestatieafspraken uit de convenanten 2012–2015 met scholen en gemeenten gerelateerd zijn aan de verbeterde meetsystematiek.

§ 2.2 Achtergrond bij probleem 2: Onbetrouwbare informatie door ontbreken eenduidige wijze van registreren van vrijstellingen door gemeenten

Gemeenten hebben een centrale rol in het toezicht op de Leerplichtwet. Zij moeten in alle gevallen op de hoogte zijn waar leer- en kwalificatieplichtige jongeren van de betreffende gemeente onderwijs volgen. Wanneer zij geen onderwijs volgen, moet de gemeente weten waarom dit het geval is.

Op dit moment is niet wettelijk bepaald hoe gemeenten de gegevens over vrijstellingen moeten registreren, aanleveren bij OCW/DUO of doorgeven aan scholen. Ook is er geen landelijk centraal register van de vrijstellingen. Daardoor verschillen de procedures en informatiestromen per gemeente en zijn de stromen vaak niet gedigitaliseerd. Dit komt de

⁷ «Vrijstelling van inschrijving Leerplichtwet en bron, onderzoek naar het aantal vrijstellingen van de Leerplichtwet», Ecorys, juli 2010.

kwaliteit en volledigheid van de informatie niet ten goede en maakt het moeilijk om informatie uit te wisselen tussen gemeenten, onderwijsinstellingen en Rijksoverheid.

In de huidige praktijk verzamelt OCW/DUO ten behoeve van de Minister van OCW jaarlijks gegevens over de omvang en aanpak van het gemelde schoolverzuim per gemeente. Door het invullen van deze opvraag, de Leerplichtenquête, voldoen burgemeester en wethouders aan hun plicht op grond van artikel 25 van de Leerplichtwet. In de opvraag zijn ook vragen opgenomen over het aantal vrijstellingen dat het afgelopen schooljaar in de gemeente is afgegeven. Er bestaat echter geen wettelijke basis voor het aanleveren van deze informatie. Gemeenten kunnen daardoor zelf bepalen hoe zij de vrijstellingen bijhouden.

De kwaliteit van de aangeleverde informatie verschilt sterk. OCW/DUO verzamelt de opgegeven geaggregeerde aantallen vrijstellingen van gemeenten en krijgt hiermee slechts een globaal landelijk cijfer: noch landelijk, noch per gemeente is er volledig inzicht in de aantallen vrijgestelde jongeren. Het verwerken van de aparte informatieleveringen is bovendien tijdrovend. De grootste tekortkoming is wel dat de informatie uit de Leerplichtenquête niet op persoonsniveau is en dus niet bruikbaar voor het zuiveren van de vsv-tellingen.

Tot slot blijkt ook uit debatten en Kamervragen rondom de thuiszittersproblematiek behoefte te zijn aan inzicht in de aantallen jongeren die geen onderwijs volgen, zoals met de motie-Çelik (*Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VIII, nr. 151*).

De hierboven beschreven nadelen kwamen tevens naar voren tijdens het onderzoek van Ecorys uit 2010⁸ naar de vrijstellingen. Daaruit bleek dat leerplichtambtenaren de behoefte delen aan een landelijk uniform systeem waarmee vrijstellingen worden vastgelegd. Een eenduidig systeem vereenvoudigt het werk in een aantal opzichten: het uniformeert en automatiseert informatiestromen en draagt bij aan een betere handhaving van de Leerplichtwet door de leerplichtambtenaar. De huidige werkwijze is onvoldoende toereikend voor een aantal veel voorkomende situaties. De leerplichtambtenaar loopt met name tegen het probleem aan dat onduidelijk is wie daadwerkelijk de Leerplichtwet overtreedt. De leerplichtambtenaar gaat met een melding van verzuim of uitval aan de slag en komt er pas later achter dat de persoon een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft. Dat betekent verlies van tijd, energie en geld, wat beter ingezet kan worden op jongeren die écht de Leerplichtwet overtreden.

Wanneer iemand verhuist, is bij de nieuwe gemeente vaak niet bekend dat de jongere is vrijgesteld. Een leerplichtambtenaar krijgt geen automatische melding van afloop van de vrijstelling. Tot slot is de door de leerling laatst bezochte school vaak niet op de hoogte dat hij of zij is vrijgesteld of een vervangende leerplicht heeft.

§ 2.3 Achtergrond Leerplichtwet 1969

Alle kinderen in Nederland hebben recht op onderwijs en moeten zich kunnen voorbereiden op de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Om ervoor te zorgen dat kinderen en jongeren onderwijs volgen, geldt in Nederland de Leerplichtwet. Op grond van artikel 3 van de Leerplichtwet is een kind leerplichtig vanaf de eerste schooldag van de maand die volgt

⁸ «Vrijstelling van inschrijving Leerplichtwet en BRON, onderzoek naar het aantal vrijstellingen van de Leerplichtwet», Ecorys, juli 2010.

op de maand waarin het kind vijf jaar is geworden, tot het einde van het schooljaar waarin het kind zestien wordt of tot het einde van het twaalfde schooljaar. Aansluitend is een jongere op grond van artikel 4a van de Leerplichtwet kwalificatieplichtig tot de achttiende verjaardag of tot het moment waarop hij een startkwalificatie heeft behaald. Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet is opgedragen aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere zijn of haar woon- of verblijfplaats heeft (artikel 16 van de Leerplichtwet). Voor de uitvoering van het toezicht worden door burgemeester en wethouders leerplichtambtenaren aangewezen.

De Leerplichtwet kent enkele vormen van vrijstelling van de verplichting tot schoolbezoek, variërend van incidenteel tot structureel:

Artikel 3a en 3b:

Op grond van deze artikelen kunnen burgemeester en wethouders (in casu de leerplichtambtenaar) voor jongeren van 14 jaar of ouder die niet in staat zijn volledig dagonderwijs te volgen, een vervangende leerplicht toestaan. Het begeleidende dagprogramma van de jongere bestaat dan naast onderwijs tevens uit praktijktijd.

Artikel 5:

Er zijn onder artikel 5 van de Leerplichtwet drie onderdelen opgenomen waarop de verantwoordelijke personen (degene die het gezag over de jongere uitoefent en degene die zich met de feitelijke verzorging van de jongere heeft belast) een beroep op vrijstelling van de leerplicht kunnen doen:

- a. Als de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten;
- b. Als zij overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning of, indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden;
- c. Als de jongere als leerling van een inrichting van onderwijs buiten Nederland staat ingeschreven en de inrichting geregeld bezoekt.

Artikel 5a:

Er kan een vrijstelling worden verleend wanneer de verantwoordelijke personen (degene die het gezag over de jongere uitoefent) een trekkend bestaan leiden, waarbij de jongere hen vergezelt.

Artikel 15:

Dit artikel heeft betrekking op kwalificatieplichtigen (16- en 17-jarigen). De bepaling staat vrijstelling toe op grond van bijzondere omstandigheden, indien wordt aangetoond dat de jongeren op andere wijze voldoende onderwijs geniet. Bijvoorbeeld wanneer een jongere een defensieopleiding of bedrijfsopleiding volgt, maar ook wanneer hij/zij in een reboundvoorziening zit (een speciaal traject buiten het onderwijs, gericht op het behalen van een startkwalificatie).

Jaarlijks wordt ongeveer 3000 tot 3500 keer een beroep gedaan op vrijstellingen, vrijstellingen verleend of vervangende leerplicht verleend op grond van de artikelen 3a, 3b, 5 onderdelen a, b en c, 5a en 15 van de Leerplichtwet. Dit aantal betreft jongeren van 5 tot 18 jaar, dus zowel

jongeren die geen onderwijshistorie hebben als kinderen die primair, voortgezet of middelbaar beroepsonderwijs genieten.⁹

Op grond van artikel 11 van de Leerplichtwet kunnen kinderen tijdelijk, kortdurend vrijgesteld worden van de verplichting om op school te zijn (geregeld schoolbezoek). Zoals door ziekte, schorsing, vervullen van plichten voortvloeiend uit godsdienst of levensovertuiging of andere gewichtige omstandigheden. Als een beroep wordt gedaan op een van de gronden uit artikel 11, moet dit bij het bevoegd gezag van de school gemeld worden en niet bij de gemeente. De leerling blijft ingeschreven staan op school, het gaat om een korte periode van afwezigheid. Daarom worden vrijstellingen op grond van artikel 11 van de Leerplichtwet niet meegenomen in dit wetsvoorstel.

3. Maatregelen voorliggend wetsvoorstel

Om een oplossing te bieden voor de geschetste problematiek, wijzigt dit wetsvoorstel op enige punten de Leerplichtwet 1969 en de WOT. Het register vrijstellingen en vervangende leerplicht wordt in het leven geroepen. In dit wetsvoorstel is vastgelegd wat de inhoud van het register is. Voorgescreven is welke combinatie van gegevens mag worden weergegeven in een rapportage of bestand, zodat deze de informatie biedt om de doelen van de wet te bereiken.

§ 3.1 Registratie door leerplichtambtenaren

De gegevens worden met dit wetsvoorstel via een identieke systematiek door de leerplichtambtenaar geregistreerd. Het betreft enkele persoonsgegevens van het kind of de jongere evenals details over de vrijstelling (zie §4.2). Het gebruik van het persoonsgebonden nummer is noodzakelijk om de vrijstelling of vervangende leerplicht op individueel niveau te registreren. De leerplichtambtenaar registreert geen nadere informatie over de grond van de vrijstelling (ofwel het betreffende artikelnummer van de Leerplichtwet).

Wanneer de verantwoordelijke personen aan alle wettelijke voorwaarden hebben voldaan en de leerplichtambtenaar een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft afgegeven, de beschikking of het besluit daarover heeft opgesteld of kennis heeft genomen van het beroep, zal de leerplichtambtenaar de vrijstelling of vervangende leerplicht voortaan registreren in het centrale registratiesysteem.

Dit geldt voor de vrijstellingen die worden afgegeven onder:

- artikelen 3a en 3b van de Leerplichtwet (vervangende leerplicht);
- artikel 5, onderdelen a, b en c (vrijstelling wegens fysieke of psychische gesteldheid, richtingbezwaar of het volgen van onderwijs in het buitenland) en artikel 5a van de Leerplichtwet (wegens het leiden van een trekkend bestaan);
- artikel 15 van de Leerplichtwet (vrijstelling wegens het volgen van voldoende onderwijs op andere wijze).

De leerplichtambtenaar registreert dus de gevraagde vrijstellingsgegevens van alle in de gemeente woonachtige jongeren die onder de Leerplichtwet 1969 vallen en op grond van deze wet een van bovenstaande vrijstellingen van onderwijs of een vervangende leerplicht hebben. Het betreft jongeren in de leeftijd van vijf tot achttien jaar die niet in het bezit zijn van een startkwalificatie.

⁹ Gegevens DUO, leerplichtenquête en Onderzoek «Vrijstelling van inschrijving Leerplichtwet en BRON, onderzoek naar het aantal vrijstellingen van de Leerplichtwet», Ecorys, juli 2010.

Een vrijstelling op grond van artikel 5, 5a of 15 van de Leerplichtwet betekent dat een instelling een vrijgestelde leerling kan uitschrijven. Jongeren met een vervangende leerplicht op grond van artikel 3a en 3b van de Leerplichtwet blijven ingeschreven staan, maar zijn een lange periode niet op school aanwezig en kunnen ten onrechte worden aangemerkt als verzuimende leerling. Daarom worden met dit wetsvoorstel ook deze door de leerplichtambtenaar geregistreerd.

§ 3.2 Register vrijstellingen en vervangende leerplicht

In het register zijn naast de persoonsgebonden nummers opgenomen: het gegeven dat die jongere een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft, de data ingang en einde van de vrijstelling of vervangende leerplicht, of het een eerste of herhaalde vrijstelling of vervangende leerplicht betreft en de woongemeente.

Vervolgens worden enkele gegevens uit het register gecombineerd. De combinatie «persoonsgebonden nummer» met het gegeven «vrijgesteld of vervangende leerplicht» zorgt ervoor dat de juiste populatie uitgevallen jongeren wordt bepaald. De combinatie van vrijstellingsgegevens met «woongemeente» zorgt ervoor dat de precieze landelijke en gemeentelijke aantallen jongeren met een vrijstelling of vervangende leerplicht bekend worden.

4. Toelichting op gevraagde gegevens en gebruik

De volgende paragrafen geven een nadere toelichting op de reden voor registratie en gebruik van de gegevens.

§ 4.1 Aan te leveren gegevens door leerplichtambtenaar

De leerplichtambtenaren leveren de volgende informatie aan:

- Persoonsgebonden nummer inclusief controlegegevens (geboortedatum, postcode woonplaats, geslacht).
- Indien de persoon nog niet in het onderwijs heeft gezeten de bovenstaande gegevens plus de volledige NAW-gegevens.
- Of het een vrijstelling of vervangende leerplicht betreft.
- Eerste of herhaalde vrijstelling / vervangende leerplicht.
- Data ingang en einde vrijstelling / vervangende leerplicht.

§ 4.2 Gegevens register vrijstellingen leerplicht

Het register vrijstellingen en vervangende leerplicht wordt gevormd door de volgende gegevens, vanwege de onderstaande opgesomde argumenten:

- **Persoonsgebonden nummer en controlegegevens**

Dit gegeven is noodzakelijk om exact te weten wie een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft en om de juiste groep uitvallers in beeld te krijgen. In het Basisregister Onderwijs (bron) en het Digitaal Verzuimloket wordt reeds gebruik gemaakt van persoonsgebonden nummers. Er wordt dus aangesloten bij een bestaande praktijk. Alle jongeren met een Nederlandse nationaliteit hebben een burgerservice nummer (BSN) als persoonsgebonden nummer. Voor schoolgaande jongeren zonder BSN, zoals minderjarige asielzoekers in procedure, wordt door DUO een onderwijsnummer aangemaakt en gehanteerd als persoonsgebonden nummer.

Een leerplichtambtenaar moet bij het persoonsgebonden nummer ook de controlegegevens geboortedatum, postcode van de woonplaats en het geslacht van de jongere aangeven, zodat met de gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) gecontroleerd kan worden of het inderdaad om de juiste persoon gaat. Pas wanneer de ingevoerde gegevens bij de gegevens uit het GBA aansluiten, kan de vrijstelling of vervangende leerplicht in het systeem worden verwerkt. De gegevens «geboortedatum» en «geslacht» worden na voltooiing van de registratie niet gebruikt voor beleidsinformatiedoeleinden

Ook voor kinderen die nog geen onderwijs hebben gevolgd en dus nog niet in het onderwijssysteem zitten, wordt de vrijstelling geregistreerd op grond van het BSN. Daarbij worden de gehele NAW-gegevens ingevoerd om vóór definitieve opslag en verwerking de gegevens te verifiëren met het GBA. Zo is verzekerd dat de vrijstelling bij de juiste persoon wordt geregistreerd.
- **Vrijstelling of vervangende leerplicht**

Dit geeft aan dat desbetreffende jongere een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft. Met deze informatie wordt voorkomen dat de leerplichtambtenaar zijn inzet tegen verzuim en uitval op vrijgestelde jongeren richt, worden scholen op de juiste vsv-cijfers beoordeeld en wordt voorkomen dat scholen verzuim melden van vrijgestelde leerlingen. Tevens wordt hiermee voor de school duidelijk of de persoon uitgeschreven mag worden. Een jongere met een vervangende leerplicht blijft ingeschreven staan op de laatst bezochte school. Een jongere met een vrijstelling kan wel uitgeschreven worden.

- **Data ingang en einde vrijstelling** Het moet duidelijk zijn wanneer de vrijstelling is ingegaan en voor hoe lang deze geldt, om te bepalen welke jongeren in een bepaald schooljaar niet geteld moeten worden als voortijdig schoolverlater. Als de vrijstelling afloopt, ontvangt de leerplichtambtenaar automatisch een signaal. De ingangsdatum (meestal 1 juli) is voor OCW/DUO ook van belang om ervoor te zorgen dat voor de vrijgestelde jongere geen verzuimmeldingen in het Digitaal Verzuimloket gedaan kunnen worden.
- **Woongemeente** Dit gegeven is nodig om per gemeente het aantal vrijstellingen en vervangende leerplicht vast te stellen. Dit geeft OCW enig inzicht in de toepassing van de Leerplichtwet in de verschillende gemeenten in het land en in hoeverre er verschillen zijn tussen grotere en kleinere gemeenten.
- **Eerste of herhalingsvrijstelling** Dit gegeven is nodig om duidelijk te krijgen welk deel van de verleende vrijstellingen voor het eerst aan een jongere wordt verleend en welk deel een verlenging is van eerder afgegeven vrijstellingen. Dit is nodig om te achterhalen of het aantal jongeren met een vrijstelling groeit of afneemt. Een vrijstelling van onderwijs kan een beperkte looptijd hebben van bijvoorbeeld één schooljaar en ieder jaar opnieuw aangevraagd worden, maar kan ook tot het 18^e levensjaar lopen (zoals op grond van artikel 5, onderdeel a van de Leerplichtwet). Vervangende leerplicht is altijd maximaal een schooljaar geldig. Voor het ministerie van OCW is het van belang om te weten welk deel van de jongeren weer terugkeert naar het reguliere onderwijs nadat zij een vrijstelling hebben ontvangen.

In het volgende hoofdstuk wordt toegelicht hoe de informatie uit dit register in de praktijk verstrekt en gebruikt zal worden.

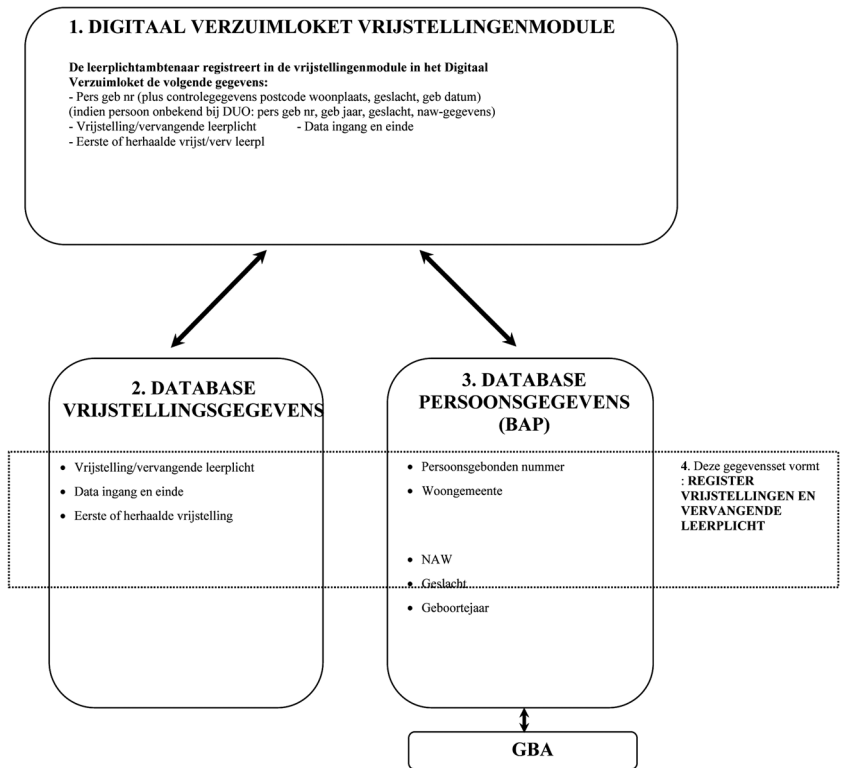
5. Uitwerking maatregelen in de praktijk

De registratie van de vrijstellingen zal gaan plaatsvinden in een speciale module in het Digitaal Verzuimloket. Dit kan handmatig via het zakelijk portaal, maar ook via een koppeling met het eigen leerplichtsysteem. De infrastructuur van het Verzuimloket ondersteunt reeds enkele jaren met succes de keten van de aanpak van verzuim en uitval waarvan onderwijsinstellingen, gemeenten (Leerplicht en RMC) en OCW/DUO deel uitmaken.

Na registratie van een vrijstelling worden de persoonsgegevens gescheiden van de vrijstellingsgegevens opgeslagen. Deze scheiding is van belang omdat het persoonsgebonden nummer gebruikt wordt, waaraan bijzondere eisen zijn gesteld (dit is toegelicht in hoofdstuk 6). Welke gegevens uit de beide databases vervolgens het register vormen, is met dit wetsvoorstel vastgelegd.

§ 5.1 Schematische weergave

De schematische weergave van de werkwijze ziet er als volgt uit:



§ 5.2 Nadere toelichting op het proces

Ad 1. Registratie door leerplichtambtenaren

Zodra door de verantwoordelijke personen aan de eisen is voldaan en de vrijstelling of vervangende leerplicht voor artikel 3, 5, 5a en 15 van de Leerplichtwet definitief gemaakt kan worden, registreert de leerplichtambtenaar de gevraagde persoonsgegevens en gegevens betreffende vrijstellingen en vervangende leerplicht in de vrijstellingenmodule in het Digitaal Verzuimloket. Deze module staat los van de informatie over schoolverzuim die op dat moment in het Digitaal Verzuimloket is opgeslagen.

Als de jongere al bekend is bij DUO doordat deze staat ingeschreven op een onderwijsinstelling, is het persoonsgebonden nummer plus de controlegegevens (geboortedatum, postcode van de woonplaats en geslacht) voldoende om zeker te zijn dat het om de juiste persoon gaat. Ook kinderen van ouders die een trekkend bestaan leiden, zijn geregistreerd in het GBA. Veelal betreft het mensen die een aantal maanden per jaar rondtrekken en die wel op een vast adres staan ingeschreven. In de overige gevallen staan rondtrekkende mensen op een briefadres ingeschreven.

In de module kunnen ook vrijstellingen worden geregistreerd van kinderen of jongeren die de leerplichtige leeftijd hebben bereikt, maar nog niet eerder op een school ingeschreven hebben gestaan. Dit is bijvoorbeeld het geval bij kinderen die wegens fysieke of psychische redenen niet in staat zijn (ooit) onderwijs te volgen. Deze personen zijn nog niet

bekend bij DUO. In die gevallen registreert de leerplichtambtenaar naast het persoonsgebonden nummer de volledige NAW-gegevens, geboortedatum en geslacht.

Het registreren van vrijstellingen kan via het zakelijk portaal op de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Als een gemeente gebruik maakt van een eigen administratiesysteem rondom leerplicht en daar liever de vrijstellingen in wil registreren, is het ook mogelijk om het gemeentelijke systeem met een machine-tot-machinekoppeling direct te koppelen aan de vrijstellingenmodule. Na registratie van de vrijstelling in het eigen systeem kan de gemeente de persoons- en vrijstellingsgegevens zo direct doorgeven aan DUO. Naar verwachting zullen met name grotere gemeenten gebruik willen maken van die mogelijkheid.

Splitsing gegevensstroom

De geregistreerde gegevens worden vervolgens automatisch gesplitst. De vrijstellingsgegevens worden opgeslagen in een database Vrijstellingsgegevens en de persoonsgegevens in een database Persoonsgegevens.

Ad 2. Database Vrijstellingsgegevens

In deze database komen de gedetailleerde gegevens over de vrijstellingen of vervangende leerplicht. Ieder los gegeven (record) binnen de database krijgt een technische sleutel (*identifier*) die alleen intern bij DUO gebruikt wordt. Dit is een gecodeerd nummer en is voor een buitenstaander betekenisloos.

Ad 3. Database persoonsgegevens

Deze database wordt door OCW/DUO reeds veelvuldig gebruikt. Eén van de opgeslagen persoonsgegevens betreft het persoonsgebonden nummer. Deze database werkt reeds enige jaren volgens de methodiek waarbij ieder gegeven een technische sleutel (*identifier*) krijgt.

De database persoonsgegevens ondersteunt de vrijstellingenmodule in het Verzuimloket en is gerelateerd aan en een direct afschrift van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Daardoor zijn de persoonsgegevens van de jongeren correct en wordt verzekerd dat bij de juiste persoon de vrijstelling of vervangende leerplicht wordt geregistreerd, opgeslagen en verwerkt.

Kinderen en jongeren waar DUO al een relatie mee heeft, zijn al bekend in de database Persoonsgegevens. Als de leerplichtambtenaar het persoonsgebonden nummer plus de controlegegevens invoert, worden deze gegevens meteen gecontroleerd en aangevuld voordat de registratie van de vrijstelling door de leerplichtambtenaar is afgerond. Als het een persoon betreft waar DUO nog geen relatie mee heeft, dan worden de door de leerplichtambtenaar ingevoerde persoonsgegevens en volledige NAW-gegevens in een later stadium gecontroleerd. Bij afwijking ontvangt de leerplichtambtenaar een melding.

Ad 4. Register vrijstellingen en vervangende leerplicht

Het register vrijstellingen en vervangende leerplicht wordt gevormd door de gegevens uit de databases Persoonsgegevens en Vrijstellingsgegevens te koppelen met behulp van de beschreven technische sleutel.

§ 5.3 Verstrekking en gebruik informatie uit het register Vrijstellingen en vervangende leerplicht

De koppeling van de gegevens vindt plaats in de streng beveiligde data warehouse omgeving. Hieruit komen de voorgeschreven gegevenspakketten, met name in de vorm van rapportages die beschikbaar komen in de beveiligde omgeving van het Digitaal Verzuimloket of op het scherm in de vrijstellingenmodule voor de leerplichtambtenaar. De informatie is alleen bij autorisatie beschikbaar en de functionarissen uit de vsv-keten zien alleen de informatie die ze nodig hebben.

De informatie wordt voor de volgende doeleinden gebruikt:

Gemeenten/Leerplichtambtenaren: Leerplichtambtenaren zien via het Digitaal Verzuimloket de gegevens die zij nodig hebben voor hun dagelijkse werk. Zij hebben enkel inzicht in de gegevens van vrijgestelde jongeren uit hun eigen gemeente. In de vrijstellingenmodule zien zij voor een jongere de gegevens over de vrijstelling of vervangende leerplicht. Na afloop van de vrijstelling of vervangende leerplicht krijgt de leerplichtambtenaar automatisch een signaal.

Daarnaast kan de gemeente (leerplichtambtenaar) met een rapportage maandelijks een overzicht krijgen van alle vrijgestelde leerlingen in de eigen gemeente. Voor gemeenten wordt op de maandelijkse rapportages tevens duidelijk vermeld welke jongeren met een vrijstelling uit de gemeente zijn verhuisd of welke jongeren met een vrijstelling in hun gemeente zijn komen wonen. Dankzij de registratie van vrijstellingen kan de leerplichtambtenaar zijn inspanningen direct op de juiste groep richten, zonder verlies van tijd, mankracht of middelen. Dit betekent dat de aanpak van uitval en verzuim effectiever zal verlopen.

Daarnaast is er dankzij de informatie uit dit register per gemeente (en per RMC-regio) voortaan inzicht in de juiste aantallen vrijstellingen en de ontwikkeling door de tijd heen. De gemeente kan de informatie gebruiken bij de Leerplichtenquête.

Het verbeterde inzicht in welke jongere wel of niet terecht niet naar school gaat, betekent ook dat de gemeente beter in beeld krijgt wie de werkelijke thuiszitters zijn. De aantallen thuiszitters zijn scherper te bepalen en de Leerplichtenquête zal op dit punt beter ingevuld kunnen worden.

Onderwijsinstelling: De door de leerling laatst bezochte vo-scholen en mbo-instellingen worden met een rapportage automatisch op de hoogte gebracht van de vrijstelling van een leerling. Daarbij wordt aangegeven of de vrijstelling reden geeft tot uitschrijving van de leerling op de school (op grond van de artikelen 24k3 en 24k5 van de WOT). Daarmee kan de school beter voldoen aan de verplichting om het juiste aantal leerlingen door te geven aan DUO.

Dankzij de informatie uit dit register worden bovendien geen foutieve verzuimmeldingen meer gedaan voor jongeren die zijn vrijgesteld en daardoor dus wegens een geldige reden niet op school aanwezig zijn. De school ziet voortaan meteen bij de poging tot het melden van verzuim via het Digitaal Verzuimloket dat die jongere is vrijgesteld.

Scholen uit andere onderwijssectoren die niet op het Verzuimloket zijn aangesloten (zoals scholen uit het primair onderwijs) ontvangen de informatie over een vrijgestelde leerling langs andere weg via DUO of de gemeente. Mocht in de toekomst blijken dat aansluiting wel opportuun is, biedt voorliggend wetsvoorstel daarin geen belemmering.

OCW/DUO: De informatie uit het register wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat OCW/DUO de jongeren met een vrijstelling niet langer ten onrechte als vsv'er telt. De persoonsgebonden nummers van de jongeren met een vrijstelling uit dit register worden door OCW/DUO een keer per jaar, bij de jaarlijkse vsv-telling, naast de persoonsgebonden nummers gelegd van de jongeren die zonder startkwalificatie het bekostigd onderwijs hebben verlaten. Het register vrijstellingen leerplicht wordt vervolgens als schraplijst gebruikt. Hierdoor worden scholen en instellingen beoordeeld op een nauwkeuriger berekend vsv-resultaat en ontvangen ze de juiste prestatiebekostiging.

Tegelijkertijd gebruikt OCW/DUO de gegevens om gedurende de periode dat de vrijstelling of vervangende leerplicht geldt, te blokkeren dat voor de vrijgestelde jongere via het Verzuimloket een verzuimmelding kan worden gedaan.

Tevens krijgt OCW/DUO inzicht in de precieze aantallen jongeren met een vrijstelling of vervangende leerplicht. Duidelijk wordt hoeveel jongeren al dan niet terecht geen onderwijs volgen. Ontwikkelingen in toepassing van de vrijstellingen en vervangende leerplicht komen beter in beeld. OCW kan daarmee het beleid rondom de handhaving van de Leerplichtwet op dit gebied beter vormgeven. De jaarlijkse anonieme landelijke aantallen worden openbaar gemaakt in correspondentie met de Tweede Kamer.

Met het registreren van de vrijstellingen is voldaan aan een van de voorwaarden die door de Minister van Onderwijs als noodzakelijk zijn aangemerkt om de doelstelling van 25.000 vsv'ers in 2016 te kunnen halen.¹⁰

Wettelijke vertegenwoordigers van het kind: Zij kunnen via de leerplichtambtenaar de vrijstellingsgegevens van hun kind opvragen. Deze kunnen met een uittreksel uit de vrijstellingenmodule aan de wettelijke vertegenwoordigers worden verstrekt. Hiermee is voldaan aan artikel 10 lid 3 van de Grondwet, dat handelt over de aanspraak van personen op kennisgeving van over hen vastgelegde gegevens.

§ 5.4 Gebruik infrastructuur Digitaal Verzuimloket en onderzochte alternatieven

Na vooronderzoek en het afwegen van alternatieve opties is gebleken dat voor het registreren van vrijstellingen het best gebruik gemaakt kan worden van de infrastructuur van het Digitaal Verzuimloket zoals in dit wetsvoorstel is vormgegeven. Daarmee worden de beoogde doelen bereikt en wordt de problematiek opgelost. Het biedt tevens de best mogelijke bescherming van de privacy en is het meest kostenefficiënt.

Gemeenten, scholen in het vo en mbo en OCW/DUO zijn reeds enige jaren op dit systeem aangesloten en de keten is effectief gebleken. Voor DUO is de technische aanpassing van het Verzuimloket relatief eenvoudig te realiseren. De vrijstellingenmodule wordt in een voor gemeenten en scholen vertrouwde omgeving aangeboden. Dit bevordert een snelle implementatie van dit wetsvoorstel. De vrijstellingenmodule schrijft precies voor welke gegevens geregistreerd moeten worden. Daardoor registreren voortaan alle leerplichtambtenaren in Nederland vrijstellingen op dezelfde wijze.

De infrastructuur van het Digitaal Verzuimloket biedt de mogelijkheid om de gegevens op te slaan en te verwerken in twee gescheiden databases.

¹⁰ Brief aan de Tweede Kamer, 17 februari 2011, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 356, nr. 20.

De voorgestelde werkwijze biedt de mogelijkheid om het register te gebruiken voor het verbeteren van de jaarlijkse vsv-telling en om het doen van verzuimmeldingen voor vrijgestelde jongeren te blokkeren. Ook is het mogelijk om vrijstellingen te registreren voor leerlingen van scholen in het primair onderwijs, voor jongeren die nog nooit op school ingeschreven hebben gestaan en voor kinderen zonder BSN. Tot slot kon het proces zodanig worden vormgegeven dat de privacy van de jongeren volledig is beschermd (zie ook §6.2).

Onderzochte alternatieven

In de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn meerdere alternatieven overwogen.

Eén daarvan is het direct in het basisregister onderwijsnummer (bron) registreren van de vrijstellingen. Daarmee zou het echter niet mogelijk zijn om vrijstellingen te registreren voor kinderen en jongeren die nog nooit op een school ingeschreven hebben gestaan. Bovendien zou het opslaan en verwerken in twee gescheiden databases niet mogelijk zijn.

Een ander onderzocht alternatief is het opzetten van een geheel nieuw registratiesysteem. Deze optie woog echter geenszins op tegen het gebruiken van de voorzieningen en bekendheid in de vsv-keten die het Digitaal Verzuimloket reeds biedt. Bovendien zou het opzetten van een nieuw registratiesysteem veel meer kosten dan aansluiten bij de bestaande infrastructuur van het Verzuimloket.

Overwogen is ook om de gegevens over vrijstellingen via een jaarlijks onderzoek bij alle gemeenten apart te verzamelen. Deze optie is echter tijdrovend en men zou door de verschillende registratiewijzen geen volledig en betrouwbaar beeld krijgen van de vrijstellingen. De grootste tekortkoming is echter dat dit geen informatie op persoonsniveau zou opleveren, waardoor de jongeren die uitvallen en verzuimen nog steeds niet accuraat in beeld zouden komen.

In het voorstadium is ook een andere optie uitgebreid onderzocht: een variant waarbij ook de grond van de vrijstelling geregistreerd zou worden. Deze is voorgelegd voor openbare internetconsultatie en aan het College Bescherming Persoonsgegevens. De optie zou voorzien in de behoefte van het Ministerie van OCW en de Tweede Kamer aan gedetailleerde beleidsinformatie over de toepassing van de Leerplichtwet op het vlak van vrijstellingen en de ontwikkelingen daarin. Tevens zou het de leerplicht-ambtenaar meer administratieve voordelen bieden; een deel van de leerplichtenquête zou zelfs kunnen vervallen. De daarin voorgestelde werkwijze bleek echter op veel weerstand te stuiten bij het CBP (zie hoofdstuk 7). Daarop is besloten verder te gaan met de maatregelen zoals uitgewerkt in dit voorstel.

§ 5.5. Technische aspecten

Bewaartermijn

Op grond van artikel 6, eerste lid, onder e, van de Europese Richtlijn voor bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens mogen de gegevens niet langer worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doelen waarvoor zij zijn verzameld en verwerkt, noodzakelijk is.

De geregistreerde vrijstellingen blijven één jaar na de einddatum van de vrijstelling of vervangende leerplicht in het register vrijstellingen leerplicht staan. De uiterste einddatum is automatisch de achttiende verjaardag van

desbetreffende persoon, ook als een vrijstelling voor meerdere jaren of onbepaalde termijn geldig is. Die vrijstellingsgegevens blijven dus één jaar na de achttiende verjaardag bewaard. Na het verstrijken van deze termijn wordt de informatie automatisch uit het register verwijderd.

Deze termijn is noodzakelijk om te voorkomen dat deze jongeren ten onrechte als vsv'er worden geteld: vrijstellingen worden aan het begin van het schooljaar geregistreerd en gelden voor het komend schooljaar. Volgens de Leerplichtwet moet beroep worden gedaan op een vrijstelling of een vrijstelling worden aangevraagd voor 1 juli (dit is meestal de ingangsdatum) of tenminste een maand voor dat het kind leerplichtig wordt. De meeste vrijstellingen gelden een jaar, sommige voor langer of onbepaalde tijd.

In februari komen de voorlopige vsv-cijfers over jaar t op basis van de jaarlijkse meting beschikbaar. Scholen hebben dan nog de tijd om bewijs aan te leveren als de cijfers volgens hun informatie niet kloppen, zo ook over veronderstelde vrijgestelde leerlingen. De cijfers kunnen met die nieuwe informatie gecorrigeerd worden. In het najaar erop volgend komen de definitieve vsv-cijfers, waarop de prestatiesubsidie voor scholen wordt gebaseerd. Het is dus voldoende als geregistreerde vrijstellingen een jaar na de afloopdatum bewaard blijven in het systeem.

Daarmee is het eerder genoemde artikel van de richtlijn voldoende in acht genomen. Tevens komt de bewaartermijn overeen met de bewaartermijnen van de gegevens uit het basisregister onderwijs en het digitaal verzuimloket. Dit zorgt voor uniformering van deze onderwijsregisters.

Invoeringsdatum wetsvoorstel

Aangezien 1 juli een belangrijke datum is voor het doen van een beroep op een vrijstelling of het aanvragen van een vrijstelling voor het schooljaar erop, is het streven dat op 1 juli 2013 deze vrijstellingen geregistreerd (kunnen) worden in het Digitaal Verzuimloket. Deze vrijstellingsgegevens worden dan in oktober 2013 voor het eerst gebruikt bij de telling van het juiste aantal vsv'ers in het kader van de nieuwe meetsystematiek. De resultaten zijn voor het eerst terug te zien in de voorlopige cijfers over schooljaar 2012–2013 die in februari 2014 gepubliceerd worden. Daarover is de Tweede Kamer per brief van 17 februari 2011 uitgebreid geïnformeerd (*Kamerstukken II 2011/2012, 26 695, nr. 84*).

Idealiter zal dit wetsvoorstel op 1 juli 2013 in werking treden. Mocht dit niet haalbaar blijken, is er nog enkele maanden speling tot 1 oktober 2013 om ervoor te zorgen dat de vrijstellingen en vervangende leerplicht die gelden voor het schooljaar 2013–2014 toch volgens voorgestelde systematiek geregistreerd worden. In oktober 2013 moeten alle op dat moment geldende vrijstellingen zijn geregistreerd. Deze uiterste inwerkingtredingdatum is van cruciaal belang om te kunnen voldoen aan de toezegging aan de Tweede Kamer dat de Minister in het voorjaar van 2014 de resultaten van de verbeterde telling kan presenteren (VSV-brief 17 februari 2012, bijlage bij *Kamerstukken II 2011/2012, 26 695, nr. 84*).

6. Bescherming van persoonsgegevens

Omdat gebruik wordt gemaakt van het persoonsgebonden nummer, is het van belang dat de Wet Bescherming persoonsgegevens in acht wordt genomen. Daarnaast is een aantal andere bepalingen relevant. De Grondwet bepaalt in artikel 10, eerste lid dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens

de wet te stellen beperkingen. Volgens artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is geen inmenging in het privéleven van een persoon toegestaan van enig openbaar gezag, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder is de Europese Richtlijn voor bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens van belang. Deze richtlijn is uitgewerkt in de Wet bescherming persoonsgegevens.

Het bij wet regelen van het gebruik van het persoonsgebonden nummer voor de registratie van gegevens wordt beschouwd als een inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze inperking kan worden gerechtvaardigd indien de maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving en een van de genoemde doelen wordt nagestreefd. Voor wat betreft het gerechtvaardigde doel van de inperking is het doel «het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten» hier van belang. De registratie voorkomt dat jongeren die zijn vrijgesteld van de leerplicht op scholen worden aangemerkt als voortijdig schoolverlaters. Degene die het gezag over de jongere uitoefent of degene die met de feitelijke verzorging van de jongere is belast, is op grond van artikel 26 van de Leerplichtwet strafbaar indien hij of zij er niet voor zorgt dat de leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere overeenkomstig artikel 4a van de Leerplichtwet is ingeschreven bij een school of instelling. Om te voorkomen dat deze ouders of wettelijk vertegenwoordigers van een jongere met een vrijstelling worden vervolgd, is landelijke uniforme registratie van belang. Het voorkomt dat de leerplichtambtenaar die geen volledig overzicht heeft van jongeren die in de betreffende gemeente zijn vrijgesteld, de Leerplichtwet op de verkeerde jongeren gaat handhaven. Hiermee wordt ook voorkomen dat de verkeerde ouders of wettelijk vertegenwoordigers strafrechtelijk worden vervolgd.

Dit raakt tevens een tweede doel om de inperking op grond van het tweede lid van artikel 8 EVRM te rechtvaardigen, namelijk de bescherming van rechten en vrijheden van de ouders van de betreffende jongeren.

Met de registratie wordt bovendien de groep vsv'ers beter in beeld gebracht, zodat de overheid betere maatregelen voor deze groep kan treffen. Deze aanpak is van belang om de gevolgen van voortijdig schoolverlaten, zoals deze zijn geschetst in paragraaf 2.2, te voorkomen en dient derhalve ter voorkoming van wanordelijkheden en strafbare feiten. Uit artikel 8 van het EVRM volgt tevens dat indien de bescherming van persoonsgegevens wordt ingeperkt er een belangenafweging tussen belangen van betrokkenen en de doeleinden van gegevensverwerking dient plaats te vinden. De Wet bescherming persoonsgegevens werkt deze verplichting verder uit en regelt dat betrokkenen in staat worden gesteld een zekere controle over het lot van hun persoonsgegevens uit te oefenen. Ten slotte geeft de motie van het lid Franken c.s. van 17 mei 2011 (*Kamerstukken I* 2010/2011, 31 051, nr. D) aan welke criteria een wetsvoorstel moet voldoen om een beperking van de persoonlijke levenssfeer te kunnen rechtvaardigen:

1. De noodzaak, effectiviteit en hanteerbaarheid van de maatregel;
2. De proportionaliteit: de inperking van de vrijheid mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk is;
3. De resultaten van een Privacy Impact Assessment, zodat vooraf is onderzocht welke risico's de maatregel met zich meebrengt;

4. De mogelijkheid van een effectief toezicht en controle op de uitvoering van de maatregel, te realiseren door onder meer audits door de onafhankelijke toezichthouder;
5. Beperking van de geldigheidsduur door een horizonbepaling of in ieder geval een evaluatiebepaling.

Het kabinet heeft in een Kabinetsreactie WRR-rapport iOverheid¹¹ gereageerd op deze motie. De reactie betreft een uitwerking van algemene maatregelen waarbij tegemoet wordt gekomen aan de motie Franken. Met de maatregelen, waarbij met name het inzage- en correctie-recht van de burger wordt verstevigd, is in dit wetsvoorstel rekening gehouden.

Tot slot dient volgens het subsidiariteitsbeginsel het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze te kunnen worden verwerklijkt.

Hieronder wordt ingegaan op de criteria die zijn genoemd in de motie, waarbij de eerste twee punten samen met het subsidiariteitsbeginsel zijn uitgewerkt.

§ 6.1 Noodzaak, proportionaliteit, effectiviteit en hanteerbaarheid, subsidiariteit.

Van belang is dat datgene wat de wet beoogt, opweegt tegen de gevolgen voor de betrokken personen. In de navolgende passages wordt beargumenteerd dat de voorgestelde maatregelen daaraan voldoen.

Noodzaak

Ondanks de reductie van het aantal vsv'ers is het probleem nog steeds fors. Het oplossen van deze problematiek is maatschappelijk van grote waarde. Zoals is aangegeven in paragraaf 2.2 van deze toelichting gaan elk jaar nu nog 39.115 jongeren zonder startkwalificatie van school.¹² Jongeren zonder startkwalificatie hebben twee keer zo veel kans op werkloosheid en vijf keer zo veel kans om in aanraking te komen met justitie. Een effectieve aanpak levert Nederland op korte en lange termijn maatschappelijke en economische voordelen op. Het belang van de aanpak van verzuim en uitval is onderkend en vastgelegd in wet- en regelgeving.

In de huidige maatregelen voor de aanpak van schoolverzuim en uitval bestaat een tekortkoming doordat vrijgestelde jongeren ten onrechte als vsv'er worden geteld. Daardoor is de aanpak niet optimaal. Door de onbetrouwbare en incomplete informatie ontstaat elk jaar onduidelijkheid over cijfers over schooluitval, vrijstellingen, thuiszitters en verzuim. Dit bemoeilijkt het aanspreken van scholen en gemeenten op hun vsv-aanpak. Tevens wordt prestatiebekostiging inefficiënt toegepast (zie probleembeschrijving in hoofdstuk 2).

Om dit probleem te ondervangen, is het essentieel om op persoonsniveau precies te weten wie een vrijstelling heeft. Daartoe is het gebruik van het persoonsgebonden nummer noodzakelijk. De reeds bestaande bevoegdheden omtrent leerling-gegevens voldoen niet.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 26 643, nr. 211.

¹² Definitieve cijfers schooluitval over schooljaar 2010–2011, Ministerie van OCW, november 2012.

Effectiviteit

De voorgestelde maatregelen dienen de beoogde doelen te bereiken. Oftewel, het registreren van vrijstellingen moet daadwerkelijk het hoofd bieden aan de geschetste problematiek.

Met de informatie uit het register wordt het doel bereikt dat precies in beeld komt welke jongeren zijn vrijgesteld of een vervangende leerplicht hebben. De jaarlijkse telling van het aantal vsv'ers zal hierdoor accuraat zijn. Daardoor is beter te bepalen in welke mate OCW op koers ligt in het halen van de doelstelling. De prestatiebekostiging aan scholen of instellingen wordt beter berekend.

Tevens wordt het doel bereikt dat gemeenten, OCW en de Tweede Kamer accurate inzichten krijgen in de aantallen vrijgestelde jongeren en de ontwikkelingen op dat gebied. Met de informatie kan worden bepaald of bijstelling van beleid rondom vrijstellingen en leerplicht noodzakelijk is. Tevens helpt de informatie gemeenten bij het invullen van de jaarlijkse leerplichtenquête.

Effectiviteit is ook van belang bij het ontwerp van het proces om de maatregelen uit te voeren. Met de voorgestelde werkwijze worden de doelen bereikt die OCW voor ogen heeft en wordt tevens de benodigde werkbaarheid en beveiliging geboden. De keuze is in §5.4 uitgebreid toegelicht.

Hanteerbaarheid

Zowel voor scholen, gemeenten als OCW/DUO is de voorgestelde werkwijze hanteerbaar. DUO heeft reeds een aantal jaren het Digitaal Verzuimloket onder haar hoede en is verantwoordelijk voor het functioneren en beheer ervan. De nieuwe module en achterliggende infrastructuur sluiten aan op voor DUO reeds vertrouwde werkwijzen. De hoeveelheid te registreren vrijstellingen en vervangende leerplicht (enkele duizenden gevallen per jaar) is voor DUO hanteerbaar.

Ook leerplichtambtenaren werken reeds enkele jaren met het Digitaal verzuimloket. De module is nieuw, maar de wijze waarop de leerplichtambtenaar door de registratie wordt geleid, zal herkenbaar zijn. Ook is de hoeveelheid te registreren gegevens beperkt en hanteerbaar. Scholen maken inmiddels ook veelvuldig gebruik van het Digitaal verzuimloket. Zij registreren geen vrijstellingen, maar ontvangen alleen de benodigde informatie wanneer leerlingen van hun school een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft.

Proportionaliteit

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

In het kader van proportionaliteit is in de voorgestelde werkwijze wettelijk vastgelegd welke gegevens worden geregistreerd en voor welke doeleinden worden gebruikt. Alleen gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelen worden geregistreerd (zie hoofdstuk 4). Het persoonsgebonden nummer wordt uitsluitend gebruikt om in beeld te krijgen wie een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft. Er wordt niet

geregistreerd op grond van welk artikel van de Leerplichtwet de jongere aanspraak maakt op een vrijstelling of vervangende leerplicht.

De voorgestelde wijze waarop vrijstellingen geregistreerd en verwerkt zullen worden, is aldus te beschouwen als een proportionele maatregel afgewogen tegen de privacybelangen van de persoon.

Subsidiariteitsbeginsel

Op grond van dit beginsel moet worden aangetoond dat het bereiken van de doelen niet op andere, voor betrokkene minder nadelige wijze kan waarbij de inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door het gebruik van het persoonsgebonden nummer minder groot zal zijn.

In het kader van subsidiariteit zijn in een eerder stadium meerdere alternatieven onderzocht. In paragraaf 5.4 zijn de registratie in het bron, een aparte registratie en een telling van de vrijgestelde jongeren door een jaarlijks onderzoek als alternatieve oplossingen genoemd. Bij het laatstgenoemde alternatief zou in het geheel geen gebruik worden gemaakt van het persoonsgebonden nummer. Dit gaf echter geen inzicht op persoonsniveau, wat noodzakelijk is om het exacte aantal voortijdig schoolverlaters te bepalen. Een tweede alternatief, rechtstreeks registreren in het bron, bood onvoldoende privacybescherming doordat persoons- en vrijstellingsgegevens niet gescheiden konden worden en zou betekenen dat een groot deel van vrijgestelde kinderen niet geregistreerd kon worden. De optie om de gemeenten apart te bevragen is tijdrovend en onvoldoende bruikbaar om de vsv-telling op orde te krijgen.

Als resultaat van de afweging blijven de voorgestelde maatregelen als enig alternatief overeind om de problematiek effectief op te lossen. Dit rechtvaardigt het gebruik van het persoonsgebonden nummer.

§ 6.2 Privacy Impact Assessment

In de Privacy Impact Assessment (PIA) wordt nagegaan in welke mate er sprake is van inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene. In een brief van de Minister van BZK en de Staatssecretaris van V&J aan de Eerste en Tweede Kamer van 29 april 2011¹³ is onderzoek naar het gebruik van een PIA aangekondigd. Omdat het kabinet nog in een onderzoekende fase verkeert, is bij dit wetsvoorstel getoetst aan de strekking van het assessment, namelijk toetsing aan «de mate waarin de privacy door de voorgenomen gegevensverwerking wordt of kan worden geraakt zodat maatregelen kunnen worden genomen om, waar mogelijk die effecten te mitigeren».¹⁴

In dit hoofdstuk is reeds ingegaan op de mate waarin de privacy wordt geraakt. Over de genomen maatregelen om de effecten te mitigeren is het volgende van belang:

Op grond van de Wbp moeten verwerkingen van persoonsgegevens op behoorlijke en zorgvuldige wijze plaatsvinden. Artikel 13 van de Wbp schrijft voor dat de verantwoordelijke passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer moet leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau garanderen gelet op de risico's die de verwerking en aard van de te beschermen gegevens met zich meebrengen. Het gaat om het risico dat

¹³ Kamerstukken II 2011/12, 32 761, nr. 1.

¹⁴ Kamerstukken II 2011/12, 26 643, nr. 211, p. 9.

persoonsgevoelige informatie tot op de persoon herleidbaar te traceren is, zowel door een functionaris die daar geen recht toe heeft, als een buitenstaander.

In deze paragraaf wordt uitgelegd welke maatregelen genomen zijn om die risico's te minimaliseren. Hieruit zal blijken dat het risico voldoende is ingeperkt dankzij het systeemontwerp en aanvullende beveiligingsmaatregelen.

Bij het vormgeven van de beveiligingsmaatregelen zijn de Privacy Officers van DUO nadrukkelijk betrokken. Zij adviseren bij de voorbereiding en implementatie van een wetstraject om te verzekeren dat de eisen uit privacy wet- en regelgeving in acht worden genomen. Deze functionarissen hebben vastgesteld dat met de genomen beveiligingsmaatregelen wordt voldaan aan de eisen die de privacywetgeving stelt aan de registratie, opslag en verwerking van gegevens aan de hand van het persoonsgebonden nummer. Ook de Functionaris Gegevensbescherming, die binnen DUO een onafhankelijke toezichtsrol heeft en werkt volgens de richtlijnen die het CBP stelt aan deze functie, heeft bij dit wetsvoorstel geadviseerd.

Impact op persoonlijke levenssfeer

De informatie die tot de persoon herleidbaar is (het feit dat de jongere een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft), wordt gebruikt om de juiste groep vsv'ers in beeld te krijgen en daarmee de aanpak van verzuim en schooluitval te verbeteren. Dit is geen informatie waarmee het privéleven van de jongere negatief beïnvloed kan worden. Toegang tot deze informatie is beperkt tot de leerplichtambtenaar en enkele functionarissen van OCW/DUO. De informatie over de landelijke en gemeentelijke aantallen, is geheel anoniem. De betrokkene ondervindt feitelijk geen nadeel van het feit dat de vrijstelling via het Verzuimloket is geregistreerd. Het proces voor de jongere is immers afgelopen zodra de gemeente te kennen heeft gegeven dat aan de juiste voorwaarden is voldaan om een beroep te kunnen doen op een van de vrijstellingsartikelen uit de Leerplichtwet. Het voordeel voor de jongere is dat voortaan duidelijk is dat hij of zij terecht niet op school zit en niet langer als vsv'er of verzuimer wordt aangemerkt.

Volgens de Wbp is de verantwoordelijke de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van de persoonsgegevens vaststelt. De minister van OCW is hierin de verantwoordelijke die de verantwoordelijkheid voor de volledige verwerking heeft gemandateerd aan DUO.

Dat beheer en uitvoer van de databases in de zin van de Wbp bij één verantwoordelijke zijn belegd, betekent niet dat daardoor zonder onevenredige inspanning te herleiden is wie een vrijstelling of vervangende leerplicht heeft. Een functionaris van DUO heeft niet zomaar beschikking tot de gegevens; toegang tot een database is beperkt middels autorisaties. Bovendien heeft men voor het herleiden de verklaring van de eerder beschreven technische sleutel nodig. Deze maatregelen maken onderdeel uit van een pakket aan beveiligingsmaatregelen die DUO heeft genomen, zoals hieronder nader toegelicht.

Beveiliging privacy van de gegevens over vrijgestelde jongeren

De beveiligingsmaatregelen vormen een lagenstructuur, waarbij voor elke stap passende maatregelen zijn genomen. Daarbij is ook aandacht besteed aan de zogenoemde Privacy-Enhancing Technologies (PET), waarover onder andere het CBP informeert. PET is een samenhangend geheel van ICT-maatregelen dat de persoonlijke levenssfeer van burgers beschermt door het elimineren of verminderen van de opvraag van persoonsgegevens of door het voorkomen van onnodig dan wel ongewenst gebruik van persoonsgegevens, zonder verlies van functionaliteit. Onder meer door Privacy by Design, versleuteling van informatie, toegangsbeveiliging en anonimiseren van gegevens.

De lagenstructuur in de beveiliging bestaat uit:

1) *Gerestricteerde toegang tot vrijstellingenmodule in het Verzuimloket:* De toegang via het zakelijk portaal op de beveiligde website van DUO is zeer gecontroleerd. Van dit portaal wordt uitsluitend gebruik gemaakt door medewerkers van gemeenten met een aan onderwijs gerelateerde functie: leerplichtambtenaren die uit hoofde van hun functie een geheimhoudingsplicht kennen. De acties die iemand in de vrijstellingenmodule kan doen, zijn middels autorisaties bepaald.

Voor het verkrijgen van toegang worden persoonlijk toegekende logins (wachtwoord, naam) en tokens gebruikt. De afdeling Beveiliging binnen DUO is verantwoordelijk voor de uitgifte van de tokens. Ook wanneer gemeenten de vrijstellingen registreren via hun gemeentelijke leerplichtsystemen, is de toegang tot die systemen en de vrijstellingsfunctie strikt geregeld middels autorisaties.

2) *Gescheiden opslag van gegevens en beperkte toegang tot databases:* De vrijstellingsgegevens worden in een andere database opgeslagen dan persoonsgegevens, waardoor deze niet eenvoudig tot de persoon herleidbaar zijn.

Binnen DUO hebben slechts enkele functionarissen toegang tot een database. Deze personen zijn vertrouwd met databases die privacygevoelige gegevens bevatten.

Ieder persoons- of vrijstellingsgegeven (record) heeft een interne technische sleutel die wordt gebruikt voor de voorgeschreven koppeling. De verklaring van de sleutel is streng beveiligd en slechts bij een enkele functionaris van DUO bekend. Bij vermoedens van misbruik wordt een onderzoek ingesteld en bij vastgesteld misbruik van bevoegdheden volgen disciplinaire maatregelen.

3) *Koppelen gegevens in streng beveiligde data warehouse omgeving:*

In dit wetsvoorstel is vastgelegd welke gegevens gekoppeld mogen worden. De koppeling met behulp van de sleutel vindt plaats in de streng beveiligde en bijzonder afgeschermd data warehouse-omgeving. Daaruit komen de rapportages. De omgeving is alleen toegankelijk vanuit het beveiligde interne DUO-netwerk. Slechts enkele functionarissen van DUO kunnen bij de DWH-omgeving.

Bij vermoedens van misbruik wordt een onderzoek ingesteld en bij vastgesteld misbruik van bevoegdheden volgen disciplinaire maatregelen.

4) *Gerestricteerde ontsluiting van gegevens:*

Ook de ontsluiting van informatie gebeurt langs beveiligde weg. De rapportages komen beschikbaar in de beveiligde omgeving van het Verzuimloket waartoe alleen geautoriseerde toegang mogelijk is. De inhoud van de rapportage is beperkt tot de hoogstnoodzakelijke informatie voor desbetreffende ontvanger. De ouders of verzorgers van de vrijgestelde jongere kunnen bij de gemeente (leerplichtambtenaar) een

opvraag doen van de gegevens. Deze uitdraai uit de vrijstellingenmodule bestaat uit de gegevens uit het register vrijstellingen en vervangende leerplicht. Binnen DUO vormt de medewerker met toegang tot een van de databases een buffer bij opvraag van informatie uit de database. Uitgangspunt is dat de DWHcc-medewerkers bij interne informatieverzoeken met de Privacy Officers overleggen over het eventueel verstrekken van de gevraagde informatie aan een andere afdeling binnen DUO.

Kortom, met inachtneming van de bovenstaande maatregelen valt te concluderen dat de privacy voldoende is beschermd en de impact op de persoonlijke levenssfeer beperkt blijft.

§ 6.3 Effectief toezicht en controle op de uitvoering van de registers

De gegevens worden beveiligd door DUO conform het voor de ministeries bindende Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst. Het voorschrift definieert informatiebeveiliging als «het proces van vaststellen van de vereiste betrouwbaarheid van informatiesystemen in termen van vertrouwelijkheid, beschikbaarheid en integriteit alsmede het treffen, onderhouden en controleren van een samenhangend pakket van bijbehorende maatregelen.»

Zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven, heeft DUO interne toezichthouders die belast zijn met het waarborgen van de privacy op grond van de regels die Wet bescherming persoonsgegevens en andere relevante privacywetgeving stellen. Het toezicht op het naleven van deze wet- en regelgeving gebeurt door de Functionaris Gegevensbescherming. Deze functionaris heeft binnen DUO een onafhankelijke positie en werkt volgens de richtlijnen die het CBP stelt aan deze functie. Een FG kan zelf ook getoetst worden door het CBP. Bij de voorbereiding van dit wetstraject is de FG/DUO, evenals de FG/OCW, betrokken geweest.

Daarnaast zijn binnen DUO Privacy Officers aangesteld die adviseren bij de voorbereiding en implementatie van wetstrajecten waarbij sprake is van het uitwisselen van gegevens. De genoemde functionarissen houden toezicht bij de voorbereiding en implementatie van dit wetstraject. Zij houden ook toezicht op de rechtmatigheid van informatieverzoeken uit de data warehouse-omgeving.

Bij de uitvoeringstoets van DUO zijn de beveiligingsvoorzieningen nadrukkelijk aan de orde gekomen. Het advies van de Privacy Officers is daarin meegenomen. Dit heeft geresulteerd in de voorzieningen zoals weergegeven in de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk.

Tot slot staan de functionarissen die toegang hebben tot de databases, data warehouseomgeving of de verklaring van de technische sleutel, onder toezicht van hun leidinggevenden.

§ 6.4 Evaluatiebepaling

Het wetsvoorstel omvat een evaluatiebepaling in artikel 34 van de WOT waardoor er binnen vijf jaar een evaluatie moet plaatsvinden over de doeltreffendheid en de effecten van het register vrijstellingen en vervangende leerplicht. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- aantoonbare verbetering van de registratie van het aantal vsv'ers;
- aantoonbare uniformering van de gegevensstromen over jongeren met een vrijstelling of vervangende leerplicht;
- aantoonbare verbetering van de efficiëntie bij het handhaven van de Leerplichtwet door leerplichtambtenaren.

7. Advies College Bescherming Persoonsgegevens

Het CBP heeft een eerdere versie van het wetsvoorstel bekeken en op grond van die versie geadviseerd het wetsvoorstel niet als zodanig in te dienen (CBP, 7 mei 2012, nr. z2012-00269). In die versie was sprake van het registreren van de grond van de vrijstelling, i.e. het artikelnummer uit de leerplichtwet waarop de vrijstelling of vervangende leerplicht gebaseerd is. Het advies van het CBP is geheel gevolgd.

Hoofdpunten advies CBP

Het CBP gaf in een advies d.d. 7 mei 2012 aan dat noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit beter moesten worden onderbouwd. Het College zette vraagtekens bij de noodzaak van het gebruik van het persoonsgebonden nummer voor de voorgestelde maatregelen en de doelen in artikel 8 van het EVRM. Deze onderdelen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 2, §6.1 en §6.2.

Het CBP gaf aan dat het zwaarwegend belang ontbrak als het gaat om het registreren van bijzondere persoonsgegevens. Het College doelde daarmee op het registreren van vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a en onder b van de Leerplichtwet. Het advies is op dit punt geheel gevolgd. In het voorliggend voorstel wordt de grond van de vrijstelling niet langer geregistreerd. Ook is het aantal opgevraagde gegevens drastisch verminderd. Dit geeft voldoende informatie om de aanpak van schooluitval en verzuim te optimaliseren. Bijkomstigheid is wel dat niet volledig kan worden voorzien in de beleidsinformatiebehoefte die bij OCW en de Tweede Kamer bestaat en dat OCW slechts gedeeltelijk uitvoering kan geven aan de motie-Çelik (*Kamerstukken II 2011/12, 33 000 VIII, nr. 151*).

In de zin van de Wbp liggen beheer en uitvoer bij één verantwoordelijke, namelijk de minister van OCW, welke deze heeft gemandateerd aan DUO. In het advies uitte het CBP zorg dat daardoor zonder onevenredige inspanning gegevens over de aard van de vrijstelling tot de persoon te herleiden zijn waarmee de identiteit van de vrijgestelde persoon achterhaald kan worden. Met name voor de bijzondere persoonsgegevens achtte het College dit zorgelijk. DUO heeft passende technische en organisatorische maatregelen genomen om te voorkomen dat persoonsgevoelige informatie tot op de persoon herleidbaar te traceren is, zoals artikel 13 van de Wbp voorschrijft (zie §6.2). Het risico is verder ingeperkt doordat niet langer wordt geregistreerd op welk artikel de vrijstelling is gebaseerd (wat informatie geeft over de reden van de vrijstelling).

In het advies stelde het CBP dat een wettelijke bepaling omtrent de opname van persoonsgegevens in deze databases ontbrak. Evenals bepalingen omtrent de doeleinden, toegang, gebruik en bescherming van de gegevens.

Aan het College is verduidelijkt dat de voorgestelde registratie een vervolg is op de huidige wet- en regelgeving voor de aanpak van vsv en verzuim. Om de benoemde tekortkoming op te heffen, zijn de persoonsgebonden nummers van vrijgestelde jongeren nodig. Met voorliggend wetsvoorstel wordt de wettelijke verankering voor die registratie geregeld, evenals wie toegang heeft tot de informatie (op grond van artikel 24k van de WOT). Het gebruik van de databases is onderdeel van de uitvoering van de voorgestelde maatregelen. Dit gebeurt op dezelfde wijze waarop, tot op heden zonder problemen, al enige jaren aan bestaande wet- en regelgeving uitvoering wordt gegeven, zoals bij de Wet op de studiefinanciering.

8. Administratieve lasten

Bij de administratieve lasten wordt gekeken naar de toename of afname voor burgers, bedrijven en instellingen, waaronder scholen.

Burgers

Voor burgers zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten neutraal. De verplichtingen uit de Leerplichtwet omtrent het aanleveren van een kennisgeving en bijbehorende verklaringen of een verzoek plus bijbehorende verklaringen of bewijzen, blijven bestaan. De wet specificeert voortaan wel welke gegevens precies aangeleverd moeten worden aan de leerplichtambtenaar. Het betreft gegevens die in veruit de meeste gevallen al door de gemeente (leerplichtambtenaar) gevraagd werden en nodig waren voor het uitvoeren van de taak, maar nog niet gespecificeerd zijn in de wet. Voor het goed functioneren van de registratie van vrijstellingen, is het noodzakelijk dat de juiste gegevens worden aangeleverd.

Scholen

De administratieve lasten voor de scholen blijven gelijk. De verplichtingen die uit de Leerplichtwet gelden, blijven onveranderd. Scholen zullen wel voordeel ondervinden van dit wetsvoorstel, maar die zijn niet te berekenen omdat deze meer in snelheid, gemak en juistheid liggen. Zo heeft de school baat bij de gestandaardiseerde vermelding van vrijgestelde leerlingen omdat zij hun leerlingenadministratie beter op orde kunnen houden, geen onterechte verzuimmeldingen doen voor vrijgestelde leerlingen en omdat ze baat hebben bij de verbeterde berekening van het aantal voortijdig schoolverlaters op hun instelling.

Tegelijkertijd wordt met de melding naar de school waarbij is aangegeven of de gemelde vrijstelling reden geeft tot uitschrijving, een bijkomend voordeel verkregen. In artikel 10, onderdelen b en c, van de Leerplichtwet staat dat een leerling slechts kan worden uitgeschreven nadat is gebleken dat de vrijstelling op grond van artikel 5 of 15 is verleend. Hoe deze verplichting op dit moment in de praktijk wordt ingevuld door de school, is niet bekend. Met de verplichting tot melding van de vrijstellingen op individueel niveau, wordt de informatie dat een leerling is vrijgesteld op eenduidige wijze door de leerplichtambtenaar doorgegeven aan de betreffende school.

Wanneer de school in staat wordt gesteld de leerlingenadministratie beter op orde te hebben, betekent dat ook dat de school bekostigd wordt op grond van meer accurate informatie.

Gemeenten

De gemeenten ondervinden voordelen van het registreren van vrijstellingen via het Digitaal Verzuimloket. Door het stroomlijnen, uniformeren en automatiseren van de gegevensstroom gaat de kwaliteit en beschikbaarheid van de informatie omhoog. Voortaan is de gemeente ook bij verhuizingen van jongeren met een vrijstelling of vervangende leerplicht standaard goed op de hoogte. Dit maakt het voor de leerplichtambtenaar eenvoudiger om het werk te doen en te voldoen aan wettelijke taken rondom handhaving van de Leerplichtwet. De gemeente kan zich in de aanpak van verzuim en uitval beter richten op de groep die daadwerkelijk begeleiding nodig heeft. De gemeente krijgt beter in beeld wie de werkelijke thuiszitters zijn en kan de Leerplichtenquête op dit punt beter invullen.

Doordat OCW/DUO voortaan jaarlijks precies kan aangeven hoeveel jongeren er per gemeente een vrijstelling of vervangende leerplicht hebben verkregen, kunnen de gemeenten deze gebruiken bij het beantwoorden van vragen over aantallen vrijstellingen uit de jaarlijkse leerplichtenquête. In de enquête wordt een uitsplitsing gemaakt naar artikel uit de Leerplichtwet als vrijstellingsgrond. Omdat die gegevens niet met dit wetsvoorstel geregistreerd worden, kan de leerplichtenquête met betrekking tot de vrijstellingen niet komen te vervallen.

Het zal per gemeente verschillen in welke mate zij de voordelen zullen ervaren. Dit hangt af van de omvang van het jaarlijks aantal afgegeven vrijstellingen in de gemeente en de mate waarin reeds sprake is van een geautomatiseerd proces. Het landelijk registreren van vrijstellingen volgens voorgestelde werkwijze maakt het proces rondom de vrijstellingen en vervangende leerplicht efficiënter, zowel voor gemeenten als voor DUO.

OCW/DUO

Ook OCW/DUO ondervindt voordelen. De jaarlijkse vsv-cijfers zijn voortaan sneller en beter te corrigeren voor de leerlingen die ten onrechte als vsv'er worden geteld omdat ze een vrijstelling hebben. Bovendien zal, nu voortaan de gegevens op individueel niveau, uniform en volledig worden aangeleverd, de verwerkingstijd om tot de juiste beleidsinformatie te komen, lager liggen.

Ingrado

De landelijke brancheorganisatie die staat voor het recht op onderwijs staat positief tegenover het wetsvoorstel, maar plaatste enkele kanttekeningen. Ingrado wijst OCW erop dat tussen gemeenten verschillen bestaan in de overwegingen en besluitvorming om bepaalde vrijstellingen al dan niet te verlenen. Dit wetsvoorstel gaat echter alleen over het registreren van de vrijstellingen en niet over het harmoniseren van besluitvormingsprocessen. Verder is Ingrado van mening dat de gemeente met de rapportages onvoldoende informatie beschikbaar krijgt om lokaal beleid te kunnen bepalen. Ingrado plaatste ook enkele technische opmerkingen die zijn verwerkt.

9. Uitvoering

Zoals uit de door DUO verrichte uitvoeringstoets is gebleken, is de aanpassing van het Digitaal Verzuimloket goed realiseerbaar voor DUO. Het bouwen van de module, de aanpassing van het verzuimloket en het aanleggen van de database vrijstellingsgegevens vergt uiteraard de nodige inspanningen, evenals het onderhouden van het systeem. De uren en kosten die hiermee gemoeid zijn, blijven na de initiële investering beperkt doordat voor de registratie van vrijstellingen gekozen is gebruik te maken van bestaande infrastructuur en systeemarchitectuur. Daardoor kan onderhoud mee in reguliere onderhoudswerkzaamheden. Ook voor gemeenten en scholen zijn de maatregelen goed uitvoerbaar doordat gebruik wordt gemaakt van de door deze partijen reeds veelvuldig gebruikte infrastructuur van het verzuimloket. Bovendien gaat het om een kleine hoeveelheid te verwerken gegevens. Kortom, de registratie van vrijstellingen en vervangende leerplicht is voor alle partijen goed uitvoerbaar.

10. Internetconsultatie

Tijdens de consultatieperiode heeft een achttal gemeenten gereageerd. De reacties zijn positief. Diverse gemeenten hebben aangegeven de mogelijkheid tot koppeling met de eigen systemen te wensen, omdat zij vrezen anders voor de vrijstellingen dubbel aan het registreren te zijn. Daar waar een gemeente dat wenst, kan samen met DUO die koppeling gerealiseerd worden. Eventuele aanpassingen van het eigen leerplichtsysteem, zullen voor rekening van de gemeente komen. Tijdens de consultatieperiode zijn op het wetsvoorstel geen reacties vanuit burgers of scholen binnengekomen.

11. Consequenties voor Caribisch Nederland

Deze wijziging heeft geen gevolgen voor Caribisch Nederland. Op Caribisch Nederland zijn immers het basisregister onderwijs en de infrastructuur van het digitaal verzuimloket vooralsnog niet aanwezig.

12. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (artikel 1 van de Leerplichtwet 1969)

In artikel 1 van de Leerplichtwet 1969 wordt het register vrijstellingen en vervangende leerplicht gedefinieerd met een verwijzing naar de WOT waaraan dit wetsvoorstel dit register toevoegt.

Artikel I, onderdelen B tot en met D (artikel 3a tot en met 3c van de Leerplichtwet 1969)

Bij een verzoek voor vervangende leerplicht aan burgemeesters en wethouders van een gemeente zal naast het begeleidingsprogramma ook gegevens moeten worden overlegd die nodig zijn voor opname in het register vrijstellingen en vervangende leerplicht. Het betreft hier de gegevens die in paragraaf 4.2 van het algemene deel van de toelichting zijn toegelicht. De datum betreffende de ingang en einde van de vervangende leerplicht hoeft niet door de wettelijk vertegenwoordiger te worden aangeleverd. De periode waarvoor de vervangende leerplicht zal gelden, blijkt uit de beschikking die door de burgemeester en wethouders wordt afgegeven. De naam, adres en woonplaats, postcode van de woonplaats, geslacht en geboortedatum zijn controlegegevens. Indien aan de leerplichtambtenaar uit het verzuimregister blijkt dat de leerling al bekend is in het systeem, is het alleen noodzakelijk de postcode van de woonplaats in te vullen om te controleren of het persoonsgebonden nummer klopt (zoals is toegelicht in paragraaf 4.2).

De gegevens die op grond van de artikelen 3a en 3b bij het verzoek worden overlegd, worden op grond van artikel 3c, eerste lid, door de leerplichtambtenaar ingevuld in het digitaal verzuimloket van het Ministerie van OCW. Vervolgens worden deze gegevens bij DUO onder verantwoordelijkheid van de Minister van OCW apart verwerkt in het register vrijstellingen en vervangende leerplicht (lid 2). In het verzuimloket wordt de woonplaats uiteindelijk als woongemeente opgeslagen in het register vrijstellingen en vervangende leerplicht. Op de verwerking van deze gegevens is in §5.2 van het algemene deel van de toelichting ingegaan.

Artikel I, onderdelen E en F (artikelen 6 en 15 van de Leerplichtwet 1969)

Artikel 6 van de Leerplichtwet verplicht de personen die een beroep op vrijstelling doen op grond van artikel 5 of 5a om bij burgemeester en wethouders aan te geven om welke jongere het gaat en op welke grond zij een beroep op vrijstelling meent te mogen maken. Met de wijziging van

artikel 6 worden de gegevens om de identiteit van de jongere aan te geven verder gespecificeerd met het persoonsgebonden nummer of onderwijsnummer (beide als persoonsgebonden nummer gedefinieerd in artikel 24a, onder c, van de WOT) en een aanduiding of de jongere het afgelopen schooljaar onderwijs heeft gevolgd. Deze gegevens zijn toegelicht in §4.2 van het algemene deel van de toelichting. Ook hiervoor geldt dat de datum betreffende de ingang en einde van de vrijstelling is af te leiden uit de melding. Ook zijn de controlegegevens naam, adres en woonplaats, geslacht en geboortedatum naast de postcode van de woonplaats van belang indien de jongere niet bekend is in het systeem.

In beginsel zal de kennisgeving jaarlijks moeten worden afgegeven, zoals blijkt uit artikel 6, tweede lid, onder b, van de Leerplichtwet. Deze termijn geldt niet indien daarvoor op grond van het derde lid van artikel 6 van de Leerplichtwet een verklaring wordt overlegd waaruit blijkt dat een jongere nooit geschikt zal zijn een school of instelling te bezoeken.

Op grond van het vierde en vijfde lid van artikel 6 zal de leerplichtambtenaar de gegevens invullen in het digitaal verzuimloket waarna deze gegevens door de Minister van OCW in het register vrijstellingen en vervangende leerplicht worden geplaatst.

Op grond van artikel 15 kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van de verplichting tot inschrijving bij een school of instelling. Ook hiervoor geldt dat als deze vrijstelling wordt verleend de leerplichtambtenaar de betreffende gegevens, genoemd in §4.2 van het algemene deel van deze toelichting moet invullen in de vrijstellingenmodule in het digitaal verzuimloket waarna deze gegevens door de Minister van OCW in het register vrijstellingen en vervangende leerplicht worden opgenomen. Bij een vrijstelling op grond van artikel 15, zal de termijn van vrijstelling blijken uit de beschikking die door burgemeester en wethouders voor de vrijstelling wegens het volgens van ander onderwijs moet afgeven. Ook hier wordt geregistreerd of de jongere eerder een beroep op vrijstelling op grond van artikel 5 heeft gedaan.

Artikel II, onderdelen A en B (opschrift hoofdstuk 6a en artikel 24a van de Wet op het onderwijstoezicht)

Omdat aan hoofdstuk 6a een paragraaf wordt toegevoegd met daarin het register vrijstellingen en vervangende leerplicht, dient het opschrift van hoofdstuk 6a te worden aangepast. Tevens wordt het register opgenomen in de begripsbepalingen van artikel 24a, zoals dat ook geregeld is voor het basisregister onderwijs en het meldingsregister relatief verzuim.

Artikel II, onderdeel C (paragraaf 4 van de Wet op het onderwijstoezicht)

Het wetsvoorstel regelt dat er in de WOT na de paragraaf betreffende het verzuimregister een paragraaf wordt ingevoegd betreffende het register vrijstellingen leerplicht.

Artikel 24k2 geeft de doelstellingen aan van het register vrijstellingen leerplicht. De eerste doelstelling is van belang voor de leerplichtambtenaar om de Leerplichtwet te kunnen handhaven. Doordat het voor de leerplichtambtenaar met dit register bekend zal zijn wie er zijn vrijgesteld of een vervangende leerplicht hebben, kan de leerplichtambtenaar zich richten op de groep jongeren die daadwerkelijk verzuimen naar een school of instelling te gaan. In de paragrafen 2.3 en 5.3 van het algemene deel van deze toelichting is op het voordeel van dit register bij handhaving door de leerplichtambtenaar nader ingegaan.

Daarnaast worden de gegevens van het register vrijstellingen leerplicht vergeleken met de gegevens uit het basisregister onderwijs, zodat beter in kaart kan worden gebracht welke jongeren vroegtijdig schoolverlaters zijn. In §2.2 van het algemene deel van de toelichting is dit verder toegelicht. Het wetsvoorstel beoogt niet met het register directe aanpassingen in het basisregister onderwijs te maken. Voor de telling van het aantal voortijdig schoolverlaters wordt eerst een rapportage uit het basisregister onderwijs gehaald, waarna met het register vrijstellingen de leerlingen met een vrijstelling uit deze rapportage worden verwijderd. Uiteindelijk is het aan het bevoegd gezag van een school of instelling om op grond van de informatie die het bevoegd gezag van de Minister van OCW over vrijgestelde jongeren ontvangt (artikel 24k5, vijfde lid), de jongere uit de leerlingenadministratie te verwijderen. De uitschrijfdatum geeft het bevoegd gezag van een school of instelling aan Onze Minister door voor registratie in het basisregister onderwijs (artikel 24, eerste lid, van de WOT). Door deze methode te gebruiken is het bevoegd gezag van een school of instelling op de hoogte van de vrijstelling.

Ten slotte is het voor de Minister van OCW van belang om een landelijk overzicht te hebben van het aantal jongeren dat een vrijstelling heeft en het aantal jongeren dat een vervangende leerplicht heeft. Deze aantallen worden landelijk en per woongemeente in kaart gebracht. Tevens wordt in kaart gebracht hoeveel jongeren eerder een beroep hebben gedaan op een vrijstelling of een vervangende leerplicht. De Minister van OCW kan, indien de cijfers daartoe aanleiding geven, hierop het beleid voor wat betreft thuisonderwijs, voortijdig schoolverlaten of vervangende leerplicht aanpassen. Ook de achtergrond bij dit doel is in §2.2 van het algemene deel van de toelichting verder toegelicht.

In het tweede lid is bepaald dat de Minister van OCW de verantwoordelijke is in de zin van artikel 1, onderdeel d, van de Wbp. Dit betekent dat de Minister van OCW het doel en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.

Artikel 24k3 regelt de inhoud van het register vrijstellingen en vervangende leerplicht en de bewaartermijnen van de gegevens in het register. In de onderdelen van het eerste lid zijn de gegevens opgenomen die in het register vrijstellingen en vervangende leerplicht worden opgenomen. Dit zijn de persoonsgebonden nummers of onderwijsnummers van de jongeren die zijn vrijgesteld of een vervangende leerplicht hebben met een aanduiding daarvan. In het kader van de doelstellingen van artikel 24k2, eerste lid, onder b, wordt ook de woongemeente aangegeven en het gegeven of de jongere al eerder een keer is vrijgesteld (een herhaalde vrijstelling). In het tweede lid is een bewaartermijn vastgesteld van één jaar nadat de vrijstelling is afgelopen. In §5.5 van het algemene deel van deze toelichting is aangegeven waarom voor deze periode is gekozen.

De inhoud van artikel 24k4 komt overeen met de bepaling uit de artikelen 24g en tevens 24j van de WOT, zodat de autorisatie voor en toezicht op het register vrijstellingen leerplicht op gelijke wijze is geregeld als voor het basisregister onderwijs en het meldingsregister relatief verzuim. De Functionaris Gegevensbescherming die op grond van artikel 62 van de Wbp belast is met het toezicht op de verwerking van de persoonsgegevens in het basisregister onderwijs en het meldingsregister verzuim (op grond van artikel 24 j van de WOT) is ook met het toezicht op het register vrijstellingen leerplicht belast. Bepaald is dat de minister regels stelt voor de autorisatie van personen die belast zijn met de verwerking van de gegevens in het diplomaregister en dat hij een

Functionaris Gegevensbescherming benoemt die toeziet op die verwerking.

Gegevensverstrekking op grond van artikel 24k5 vindt alleen plaats aan de betrokkene en diens wettelijk vertegenwoordiger, aan Onze Minister en aan burgemeester en wethouders. De geregistreerden en de wettelijk vertegenwoordigers ervan hebben de mogelijkheid hun gegevens in te zien. De gegevensverstrekking aan Onze Minister vindt plaats zodat Onze Minister de bevoegde gezagsorganen van scholen en instellingen ervan op de hoogte kunnen stellen dat een jongere die is vrijgesteld niet naar die school zal terugkeren. Het bevoegd gezag kan de jongere met een vrijstelling vervolgens uitschrijven uit de leerlingenadministratie.

Een ander doel van het verstrekken van de persoonsgebonden nummers aan Onze Minister is de bijstelling van het aantal voortijdig schoolverlaters (lid 3). Omdat een jongere met een vrijstelling een school of instelling vaak zonder startkwalificatie verlaat, wordt deze in de huidige systematiek aangemerkt als voortijdig schoolverlater. Bij de jaarlijkse telling van het aantal voortijdig schoolverlaters in het basisregister onderwijs, is het van belang dat de jongeren met een vrijstelling hierin niet worden meegeteld als voortijdig schoolverlater. Als beleidsinformatie ontvangt de Minister van OCW tevens een opsomming van het landelijke en per woongemeente aantal vrijgestelde jongeren en het aantal jongeren met een vervangende leerplicht. Bij deze aantallen wordt aangegeven hoeveel van deze jongeren eerder een beroep op vrijstelling hebben gedaan dan wel eerder vrijstelling of een vervangende leerplicht hebben gekregen.

Tot slot hebben de leerplichtambtenaren te allen tijde toegang tot het register vrijstellingen en vervangende leerplicht zodat zij hun taken op grond van de Leerplichtwet 1969 zo goed mogelijk kunnen uitvoeren.

Artikel II, onderdeel D (artikel 34 van de Wet op het onderwijstoezicht) De motie van het lid Franken c.s. van 17 mei 2011 (*Kamerstukken I* 2010/2011, 31 051, nr. D) verzoekt de regering bij de totstandbrenging van nieuwe wetgeving die gevolgen heeft voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, onder meer aandacht te besteden aan beperking van de geldigheidsduur door een horizonbepaling of een evaluatiebepaling. Deze voorgestelde wijziging geeft uitvoering aan deze motie. In het bijzonder wordt bij deze evaluatie erop gelet of de genoemde doelstellingen, namelijk de verbetering van de handhaving van de Leerplichtwet door de leerplichtambtenaar, verbetering van de registratie van het aantal voortijdig schoolverlaters en de uniformering van de registratie van de vrijstellingen en vervangende leerplicht in voldoende mate worden gerealiseerd.

Artikel III (Overgangsrecht)

Om het register na inwerkingtreding goed te laten functioneren is het van belang dat de jongeren die op het moment van inwerkingtreding van deze wet zijn vrijgesteld van de leerplicht of een vervangende leerplicht hebben, worden geregistreerd door de leerplichtambtenaar.

Artikel IV (Inwerkingtreding)

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding op 1 juli 2013. Omdat de mogelijkheid bestaat dat deze datum niet wordt gehaald, zal de inwerkingtreding plaatsvinden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

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