

Vergaderjaar 2013–2014

**33 971**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

Deze memorie van toelichting is opgesteld mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

#### **1. Inleiding**

Met de invoering van de zorgplicht op 1 augustus 2014 vervalt de leerlinggebonden financiering (hierna: lgf) en daarmee het zicht op het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in het onderwijs. Om voor het toezicht en voor monitoring en evaluatie toch zicht te houden op deze groep, regelt deze wet vier typen registraties door het bevoegd gezag in het basisregister onderwijsnummer (hierna: BRON): de periode waarvoor een ontwikkelingsperspectief is afgegeven, de periode waarvoor een leerling in het voortgezet onderwijs op een orthopedagogisch-didactisch centrum (hierna: opdc)<sup>1</sup> is geplaatst, de periode waarvoor een leerling begeleiding ontvangt van een cluster 1 of 2 instelling en de periode waarvoor een leerling begeleiding ontvangt van een epilepsieschool.

Op 1 augustus 2014 treedt de zorgplicht voor schoolbesturen in werking, als onderdeel van de Wet tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (hierna: Wet passend onderwijs).<sup>2</sup> De zorgplicht betekent dat scholen verplicht worden een passend plek voor een leerling te vinden, op hun eigen school of op een andere school. Daarmee wordt ook de structuur gewijzigd voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben.

<sup>1</sup> De inrichting van een opdc voor het primair onderwijs en de registratie van de daar geplaatste leerlingen worden mogelijk gemaakt in de Variawet passend onderwijs (in voorbereiding).

<sup>2</sup> *Stb.* 2012, 533. Zie artikel 40 van de WPO, artikel 40 van de WEC en artikel 27 van de WVO.

De huidige registratie van deze ondersteuning, die lgf genoemd werd, vervalt met de invoering van de Wet passend onderwijs. Het is vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van belang om inzicht te krijgen in welke leerlingen in het stelsel passend onderwijs extra ondersteuning krijgen. Dit inzicht is nodig voor toezicht, monitoring en evaluatie van de Wet passend onderwijs. Voor toezicht op de kwaliteit van passend onderwijs is het van essentieel belang om te weten hoeveel leerlingen extra ondersteuning nodig hebben. Door middel van de voorgestelde registraties kan de Inspectie van het onderwijs (hierna: inspectie) ook toezien of scholen en instellingen de ondersteuning bieden die nodig is. Monitoring en evaluatie van de extra ondersteuning dragen bij aan het inzicht in de werking en effecten van passend onderwijs en geven zicht op de inzet van de financiële middelen voor extra ondersteuning. Er is geen relatie met de bekostiging van passend onderwijs.

Met dit wetsvoorstel wordt een aantal maatregelen genomen zodat het gewenste zicht op leerlingen met extra ondersteuning ook na de invoering van de Wet passend onderwijs kan worden geboden. Daarom wordt door het bevoegd gezag geregistreerd welke leerlingen voor welke periode een ontwikkelingsperspectief hebben, welke leerlingen op een opdc zijn geplaatst en welke leerlingen begeleiding ontvangen van een cluster 1 of 2 instelling of een epilepsieschool. Dit sluit aan bij de wens van de Tweede Kamer die tijdens de behandeling van het wetsvoorstel passend onderwijs, middels de motie Klaver/Dijsselbloem/Van der Ham<sup>3</sup>, gevraagd heeft om meer zicht op de extra ondersteuning van leerlingen.

## **2. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel**

### *2.1 Aanleiding: minder zicht op leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte*

Na invoering van de Wet passend onderwijs, per 1 augustus 2014, verandert de ondersteuningsstructuur aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Tot 1 augustus 2014 geeft een afgegeven indicatie recht op toegang tot het (voortgezet) speciaal onderwijs (hierna: (v)so), of op deelname aan het reguliere onderwijs met behulp van lgf. Leerlingen met een indicatie voor lgf worden tot 1 augustus 2014 landelijk geregistreerd in het BRON van de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO). Dit betekent dat leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte binnen het regulier onderwijs op landelijk niveau zichtbaar zijn. Aangezien de lgf per 1 augustus 2014 vervalt door inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs, eindigt per 1 augustus 2014 ook het zicht op het aantal leerlingen met indicatie lgf en daarmee het zicht op leerlingen die in het reguliere onderwijs deelnemen maar extra ondersteuning nodig hebben.

In plaats van de lgf regelen samenwerkingsverbanden en schoolbesturen vanaf 1 augustus 2014 zelf hoe zij extra ondersteuning geven aan leerlingen die dat nodig hebben. Samenwerkingsverbanden krijgen daarom een ondersteuningsbudget en de schoolbesturen een zorgplicht. Het samenwerkingsverband mag de middelen naar eigen inzicht besteden aan de ondersteuning van de leerlingen en zelf bepalen wie men verwijst naar het (v)so. De kosten van deze verwijzingen worden verrekend met het verwijzende samenwerkingsverband.

---

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 97.*

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, moet het bevoegd gezag een «ontwikkelingsperspectief» opstellen (zie artikel 40a WPO en artikel 26 WVO). Hierin staat onder meer de uitstroom die kan worden verwacht wanneer de juiste ondersteuning wordt geboden.

Door de invoering van passend onderwijs is er meer maatwerk mogelijk om de ondersteuning aan leerlingen vorm te geven. Voor sommige leerlingen is het tijdelijk niet mogelijk om onderwijs te volgen op een reguliere school, ook niet met extra ondersteuning. Voor deze leerlingen kan ook in de huidige situatie worden gekozen voor plaatsing elders. In de Wet passend onderwijs is voor de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs vastgelegd dat zij hiervoor een opdc kunnen inrichten. Doelstelling is dat de reguliere school vervolgens zoekt naar een permanente oplossing. De leerling blijft dan ingeschreven staan op de oorspronkelijke school, maar volgt in de praktijk elders onderwijs. In de huidige situatie is niet helder geregistreerd waar de leerling nu daadwerkelijk onderwijs volgt. Het wetsvoorstel regelt dat de reguliere school registreert dat een leerling onderwijs volgt op een opdc en op welk opdc dit dan is. Daarmee kan beter toezicht worden gehouden op de geboden ondersteuning door zowel de reguliere school als door het opdc, omdat zichtbaar wordt hoeveel kinderen met een extra ondersteuningsbehoefte waar onderwijs volgen.

Voor visueel en auditief gehandicapte leerlingen gaat een andere systematiek gelden. De (v)so-instellingen voor deze doelgroepen zijn verantwoordelijk voor ondersteuning van deze leerlingen. Zij hebben een ondersteuningsplicht en krijgen landelijk een ondersteuningsbudget. Als een leerling visueel of auditief gehandicapt is, moeten zij de desbetreffende leerling begeleiden in het reguliere of (voortgezet) speciaal onderwijs of onderwijs aanbieden in één van de instellingen voor cluster 1 en 2. Het wetsvoorstel regelt consistente registratie, waardoor landelijk zicht mogelijk is op het aantal leerlingen uit regulier onderwijs, uit (voortgezet) speciaal onderwijs en instellingen ingevolge de WEB die extra ondersteuning vanuit cluster 1 en 2 krijgen.

Ook voor leerlingen met epilepsie gaat een andere systematiek gelden. Het bevoegd gezag van de school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs «De Waterlelie» te Cruquius en het bevoegd gezag van de school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs «De Berkenhutse» te Heeze (hierna: epilepsiescholen) zijn verantwoordelijk voor ambulante begeleiding van leerlingen met epilepsie in reguliere of (voortgezet) speciaal onderwijs en voor ambulante begeleiding van deelnemers ingeschreven bij een instelling als bedoeld in de WEB. Het wetsvoorstel regelt de registratie van deze leerlingen, waardoor er landelijk zicht is op het aantal leerlingen in het regulier onderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs dat ambulante begeleiding krijgt vanuit één van de epilepsiescholen.

## *2.2 Het belang van zicht op leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben*

### *a) Toezicht*

De inspectie toetst de kwaliteit van passend onderwijs. Voor deze taak is het van essentieel belang om te weten hoeveel leerlingen extra ondersteuning nodig hebben om toe te zien of leerlingen de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. De inspectie gebruikt voor de uitoefening van het toezicht een risicogericht model dat is gebaseerd op parameters. Eén van de parameters is de spreiding en doorstroom van leerlingen die extra ondersteuning krijgen of hebben gekregen. Deze parameter kan pas functioneren wanneer er ook gegevens zijn over de spreiding en

doorstroom van leerlingen die extra ondersteuning hebben. De informatie voor deze parameter is jaarlijks nodig en voor het risicogericht model is informatie over alle scholen noodzakelijk. De informatie zal daarbij geplaatst worden in de context van de school, waarbij rekening wordt gehouden met het niveau van de basisondersteuning en het totaal aantal leerlingen op de school.

Ook is het voor de inspectie van belang om te zien in hoeverre er gebruik gemaakt wordt van opdc's en welke leerlingen op deze opdc's onderwijs volgen. Op basis van deze gegevens kan de inspectie toezien op de kwaliteit van het onderwijs dat op opdc's wordt gegeven. Ook voor toezicht op begeleiding door cluster 1 en 2 instellingen en de ambulante begeleiding door epilepsiescholen is het nodig om te weten hoeveel gebruik gemaakt wordt van deze begeleiding.

De registratie is een hulpmiddel bij het houden van toezicht en kan aanleiding zijn voor gesprek of verder onderzoek. Het belang van registratie van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben voor het toezicht wordt geïllustreerd door de volgende voorbeelden:

*Voorbeeld 1:* Als de inspectie ziet dat in een bepaald samenwerkingsverband een zeer laag aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte is, kan dit aanleiding zijn voor de inspectie om met het bestuur van het samenwerkingsverband een gesprek aan te gaan over de reden dat er zo weinig leerling extra ondersteuning nodig hebben. Zijn de basisvoorzieningen van hoog niveau? Of wordt er onterecht niet onderkend dat bepaalde leerlingen extra ondersteuning nodig hebben?

*Voorbeeld 2:* Als de inspectie ziet dat bij een bepaald bevoegd gezag sprake is van een bovengemiddeld grote afstroom van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte (ze starten bijvoorbeeld op het VWO maar stromen af naar VMBO/T) kan dit aanleiding zijn voor de inspectie om met het bevoegd gezag een gesprek aan te gaan over de reden van deze afstroom: probeert men altijd het uiterste uit leerlingen te halen en schat men daarom de mogelijkheden weleens te optimistisch in? Of is de kwaliteit van de geboden ondersteuning ondermaats?

#### *b) Monitoring en evaluatie passend onderwijs*

Omdat de invoering van passend onderwijs een stelselwijziging betreft, is een goede monitoring van het aantal leerlingen met extra ondersteuning van belang. Zo kan in kaart gebracht worden hoe deze leerlingen zich tijdens hun schoolloopbaan op hoofdlijnen ontwikkelen. Ook is de informatie over aantallen leerlingen met extra ondersteuning noodzakelijk voor een beeld over de werking van het passend onderwijs in de diverse regio's. Een regio met een hoog niveau van basisondersteuning zal naar verwachting minder geregistreerde leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte hebben dan samenwerkingsverbanden die een lager niveau van basisondersteuning gekozen hebben.

Diverse instanties hebben gevraagd om een goede monitoring en evaluatie van het aantal leerlingen dat extra ondersteuning nodig heeft. Zo heeft zowel de Algemene Rekenkamer<sup>4</sup> als het Centraal Planbureau<sup>5</sup> gewezen op het belang van een goede registratie van het aantal «zorgleerlingen» om iets te kunnen zeggen over de effectiviteit van het beleid. Ook

<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer, *Zorgleerlingen in het primair en voortgezet onderwijs (terugblik 2010)*, Den Haag: 2013.

<sup>5</sup> Centraal Planbureau, *Zorg om zorgleerlingen; Een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen*, No.192., Den Haag: 2009.

de Evaluatiecommissie Passend Onderwijs (ECPO)<sup>6</sup> heeft aangegeven dat een goede registratie noodzakelijk is om in de evaluatie te kunnen onderzoeken of de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben dat ook krijgen en of die ondersteuning adequaat is. Dit is één van de doelstellingen van passend onderwijs. Tijdens de plenaire behandeling op 8 maart 2012 van het wetsvoorstel passend onderwijs is de motie Klaver/Dijsselbloem/Van der Ham aangenomen.<sup>7</sup> In deze motie wordt verzocht om jaarlijks meer zicht te creëren op het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte binnen het regulier onderwijs.

### **3. De uitwerking van het wetsvoorstel**

#### *3.1 Wat regelt dit wetsvoorstel*

Extra ondersteuning wordt vastgelegd in het ontwikkelingsperspectief van de betreffende leerling. Per leerling worden al verschillende gegevens in BRON geregistreerd.<sup>8</sup> Het ligt daarom voor de hand dat ook informatie over extra ondersteuning in het reguliere onderwijs, informatie over leerlingen op een opdc en welk opdc dit is en de begeleiding door cluster 1 en 2 instellingen en epilepsiescholen in BRON wordt geregistreerd. Op deze manier kan de informatie zo betrouwbaar en consistent mogelijk worden geregistreerd en wordt de bescherming van persoonsgegevens gewaarborgd (zie paragraaf 9).

Daarom regelt dit wetsvoorstel dat:

- scholen in het reguliere onderwijs in BRON aangeven voor welke periode een leerling beschikt over een ontwikkelingsperspectief (niet zijnde speciaal basisonderwijs (sba) of praktijkonderwijs, omdat voor deze typen onderwijs een ontwikkelingsperspectief per definitie verplicht is);
- scholen in het regulier voortgezet onderwijs in BRON aangeven voor welke periode een leerling onderwijs volgt op een opdc en op welke opdc dit is door middel van registratie van een BRIN- en vestigingsnummer;
- de instellingen voor cluster 1 en 2 in BRON aangeven welke leerlingen zij voor welke periode in het reguliere of (voortgezet) speciaal onderwijs begeleiden en welke deelnemers van een instelling als bedoeld in de WEB zij voor welke periode begeleiden; en
- de epilepsiescholen in BRON aangeven welke leerlingen zij voor welke periode in het reguliere of (voortgezet) speciaal onderwijs ambulante begeleiden en welke deelnemers van een instelling als bedoeld in de WEB zij voor welke periode begeleiden.

Net als andere leerlinggegevens in BRON wordt de informatie over het aantal leerlingen met een ontwikkelingsperspectief geleverd aan de inspectie, het Ministerie van OCW, samenwerkingsverbanden en het Centraal Bureau voor de Statistiek.<sup>9</sup>

#### *Extra toelichting op deze uitwerking*

Omdat de in de voorgaande paragraaf genoemde gegevens gebruikt zullen worden voor toezicht, monitoring en evaluatie moet sprake zijn van een betrouwbare en controleerbare registratie van gegevens, die

<sup>6</sup> ECPO, *Aandachtspunten bij evaluatie passend onderwijs, 2012*.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 97*.

<sup>8</sup> Zie artikel 178a van de WPO, 164a van de WEC en 106b van de WVO voor een beschrijving van wat al in BRON wordt geregistreerd.

<sup>9</sup> Zie hoofdstuk 6a van de Wet op het onderwijstoezicht en de daaraan gekoppelde Regeling gebruik gegevens uit het Basisregister Onderwijs.

tegelijkertijd geen onevenredige lastenverzwaring voor het bevoegd gezag oplevert. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe voor deze betrouwbaarheid en controleerbaarheid wordt gezorgd.

*a) Registreren ontwikkelingsperspectief*

Artikel 40a van de Wet op het primair onderwijs en artikel 26 van de Wet op het voortgezet onderwijs regelen dat door het bevoegd gezag voor iedere leerling die extra ondersteuning nodig heeft, in overleg met de ouders, een ontwikkelingsperspectief opgesteld dient te worden.

Als aanvulling daarop wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat na vaststelling van het ontwikkelingsperspectief dit zo spoedig mogelijk geregistreerd dient te worden in BRON. Om de administratieve lasten voor scholen zo laag mogelijk te houden en nauw aan te sluiten bij de uitgangspunten over eigen verantwoordelijkheid van de school zoals in de Wet passend onderwijs is neergelegd, dient enkel geregistreerd te worden *dat* er een ontwikkelingsperspectief is door de periode vast te leggen. De periode wordt vastgelegd door de begin- en einddatum te registreren. Het is mogelijk dat de einddatum niet bekend is op het moment van eerste registratie. Deze einddatum kan dan later alsnog worden ingevoerd. De inhoud van het ontwikkelingsperspectief wordt niet geregistreerd in BRON, omdat de inhoud per school sterk kan verschillen. Registratie is gedurende het hele schooljaar mogelijk.

Er vindt door DUO naar aanleiding van de registratie geen controle plaats of een ontwikkelingsperspectief daadwerkelijk aanwezig is, of dat het voldoet aan inhoudelijke criteria op grond van wet- en regelgeving: BRON is zo gebouwd dat het alle registraties accepteert. Uiteraard kan de inspectie wel steekproefsgewijs controles uitvoeren in het kader van haar toezichtsfunctie.

De verplichting tot deze registratie geldt alleen voor basisscholen en reguliere scholen voor voortgezet onderwijs. De leerlingen die deelnemen aan het (v)so, het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs zijn al bekend, omdat ze ingeschreven staan op die school en per definitie alle leerlingen op die scholen extra ondersteuning nodig hebben. Die scholen moeten voor hun leerlingen een ontwikkelingsperspectief opstellen, maar hoeven dit niet nog eens expliciet te registreren in BRON.

*b) Registratie opdc in het voortgezet onderwijs*

Scholen hebben de mogelijkheid om leerlingen tijdelijk op een opdc te plaatsen indien het samenwerkingsverband en het ondersteuningsplan daarin voorziet conform artikel 17a lid 10a van de WVO. Indien dit het geval is, wordt of blijft de leerling ingeschreven op de oorspronkelijke school. Met dit voorstel wordt geregeld dat er in de leerling-administratie van de school voor voortgezet onderwijs bij de leerlingen moet worden aangegeven voor welke periode ze onderwijs volgen op het opdc en op welk opdc door middel van registratie van een BRIN en vestigingsnummer. Het opdc zelf heeft namelijk geen registratie verplichtingen. De plaatsing op het opdc wordt zo spoedig mogelijk in BRON geregistreerd. Registratie is gedurende het hele schooljaar mogelijk. Ook hier geldt dat DUO geen controles zal uitvoeren op de inhoud van de registratie, maar dat het voor de inspectie mogelijk is om dit in het kader van haar toezichthoudende taak steekproefsgewijs te doen.

*c) Registratie van begeleiding door cluster 1 en 2 instellingen en epilepsiescholen*

De instellingen voor cluster 1 en 2 zijn conform artikel 9 van de Wet op de expertisecentra verplicht om begeleiding te bieden aan visueel en auditief gehandicapte leerlingen in het reguliere, (voortgezet) speciaal onderwijs

en aan deelnemers in het beroepsonderwijs. Voor epilepsiescholen is de verplichting om ambulante begeleiding te bieden aan leerlingen met epilepsie vastgelegd in artikel XXIVA van de Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs.

Door dit wetsvoorstel worden de cluster 1 en 2 instellingen en epilepsiescholen verplicht om de Minister de informatie te verstrekken dat een leerling in het reguliere of (voortgezet) speciaal onderwijs of deelnemer in het beroepsonderwijs deze begeleiding krijgt om zo toezicht op deze begeleiding mogelijk te maken. Het vastleggen hiervan sluit aan bij de huidige registratie van de ambulante begeleiding in het kader van de Igf. Zodra de begeleiding wordt gestart, wordt dit zo spoedig mogelijk in BRON geregistreerd. Registratie is gedurende het hele schooljaar mogelijk.

Het bevoegd gezag van de reguliere onderwijsinstelling waar de leerling de begeleiding van cluster 1 en 2 ontvangt, registreert dat een leerling een ontwikkelingsperspectief heeft.

Ook hier geldt dat DUO geen controles zal uitvoeren, maar dat het voor de inspectie mogelijk is om dit in het kader van haar toezicht steekproefsgewijs te doen.

#### *d) Aanpassing van de Wet op het onderwijstoezicht*

In de sectorwetten is vastgelegd welke informatie de bevoegde gezagsorganen aan de Minister verstrekken. In artikel 24c van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) is vastgelegd welke informatie BRON bevat. Artikel 24c WOT verwijst daarbij naar de wetsartikelen in de sectorwetten. In artikel 24c van de WOT is voor de Wet op de expertisecentra (WEC) alleen een verwijzing opgenomen naar artikel 164a, tweede en achtste lid. Met dit wetsvoorstel worden lid 2a en 2b toegevoegd aan artikel 164a WEC. Om te zorgen dat deze gegevens ook in BRON mogen worden opgenomen, wordt in artikel IV van dit wetsvoorstel in artikel 24c WOT een verwijzing opgenomen naar lid 2a en 2b van artikel 164a WEC.

## **4. Alternatieven**

In dit wetsvoorstel wordt registratie in BRON van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte geregeld. Er zijn twee alternatieven om dit op een andere manier te registreren. Hieronder staan deze genoemd en wordt beargumenteerd waarom hier niet voor is gekozen.

### *4.1 Bevraging*

Het is mogelijk om middels een vragenlijst scholen te bevragen op het onderdeel «leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben». Bevraging is een zeer intensief, kostbaar en tijdrovend werkproces en verhoogt de administratieve lasten voor scholen. Een dergelijke bevraging zou namelijk op jaarlijkse basis moeten geschieden, aangezien de inspectie een actueel beeld dient te hebben met betrekking tot het aantal leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte.

Daarnaast is de respons bij een bevraging altijd een aandachtspunt. Er is een risico dat scholen niet of in onvoldoende mate meewerken en hierdoor geen compleet beeld geleverd kan worden. Door het ontbreken van gegevens kunnen leerlingen niet consistent meerjarig gevolgd worden. Het is dan niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de

meerjarige doorstroom en uitstroom van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, en daarmee over de mogelijke effecten van de geboden ondersteuning. Een bijkomend aandachtspunt is de beveiliging van persoonsgebonden gegevens, die bij een dergelijke additionele bevraging extra maatregelen vraagt.

Deze aandachtspunten vormen een dermate groot risico dat het doel van de registratie niet behaald wordt.

#### *4.2 Zelfrapportage door de onderwijssector*

Het is de ambitie van de sectororganisaties om beleidsinformatie via «Vensters voor Verantwoording» te verzamelen en te ontsluiten.

Vooralsnog is deelname aan «Vensters voor Verantwoording» vrijwillig, waardoor er op dit moment geen garantie is dat er compleet beeld komt over gegevens op het gebied van extra ondersteuning. Voor het functioneren van het toezicht is een compleet beeld noodzakelijk. Het doel van consistente registratie kan daarom met zelfrapportage niet gehaald worden.

### **5. Caribisch Nederland**

Vanwege de andere inrichting en financiering van de ondersteuning in het onderwijs in Caribisch Nederland heeft de wetgeving passend onderwijs geen consequenties en derhalve de voorgestelde wijzigingen van die wet in dit wetsvoorstel ook niet.

### **6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

DUO is gevraagd een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren. De uitslag van de toets is dat het wetsvoorstel handhaafbaar en uitvoerbaar is, zowel volgens DUO als volgens de inspectie. De toets heeft wel tot aanscherpingen op enkele technische aspecten van het wetsvoorstel geleid.

### **7. Administratieve lasten**

Dit wetsvoorstel heeft beperkte gevolgen voor de administratieve lasten van het bevoegd gezag. Geschat wordt dat de registratie van de ontwikkelingsperspectieven voor de leerlingen die nu lgf hebben en de leerlingen die nu onderwijs volgen in een opdc of een andere tijdelijke onderwijsvoorziening (herstart, op de rails, rebound) of begeleiding ontvangen van een cluster 1 of 2 instelling of epilepsieschool eenmalig voor ongeveer 45.000 leerlingen moet gebeuren. Per leerling wordt op basis van kennis van leerlingadministratiesystemen geschat dat het invullen van de benodigde gegevens ongeveer 5 minuten duurt. Als gemiddeld uurtarief wordt voor het onderwijs standaard 45 euro per uur gerekend voor administratieve handelingen. De administratieve lasten worden daarmee landelijk eenmalig op ongeveer 170.000 euro geschat.

Het berekenen van structurele administratieve lasten is niet exact mogelijk, omdat onbekend is hoeveel leerlingen in de toekomst een ontwikkelingsperspectief zullen krijgen of begeleiding van een cluster 1 of 2 instelling of epilepsieschool zullen krijgen. Hoogstwaarschijnlijk wordt de groep waarvoor jaarlijks nieuwe registraties moeten worden ingevoerd of registraties moeten worden aangepast niet groter dan de genoemde 45.000 leerlingen. De administratieve lasten blijven dan jaarlijks 170.000 euro. Dit is echter een schatting, omdat scholen zelf beslissen voor wie zij, rekening houdend met hun niveau van basisondersteuning, en voor hoe lang zij een ontwikkelingsperspectief vaststellen, kiezen voor



plaatsing op een opdc of begeleiden vanuit een cluster 1 of 2 instelling of een epilepsieschool.

## **8. Financiële gevolgen**

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

## **9. Bescherming van persoonsgegevens**

Met de invoering van passend onderwijs verdwijnt de registratie van leerlinggebonden financiering. Hiermee verdwijnt ook het zicht op het aantal leerlingen dat extra ondersteuning ontvangt. Dit zicht is echter wel nodig om toe te zien op de kwaliteit van het onderwijs aan deze leerlingen en om de schoolloopbaan van deze leerlingen te monitoren.

De extra ondersteuning die leerlingen ontvangen, wordt vastgelegd in een ontwikkelingsperspectief. Dat er voor een leerling een ontwikkelingsperspectief is, wordt met dit wetsvoorstel geregistreerd in BRON. Hetzelfde geldt voor registratie van leerlingen op een opdc en registratie van begeleiding door cluster 1 of 2 en epilepsiescholen aan leerlingen in het reguliere of (voortgezet) speciaal onderwijs of deelnemers in het beroepsonderwijs. Deze registraties sluiten aan bij de huidige registratie van leerlinggegevens in BRON.

Omdat er sprake is van de registratie van persoonsgegevens is in het kader van de ontwikkeling van de wetgeving een privacy impact assessment (PIA) gedaan. Er is gekozen voor een PIA light, omdat het de uitbreiding betreft van een databestand binnen een bestaand ICT-systeem, namelijk BRON. De uitkomst van de PIA is dat met deze wetswijziging extra persoonsgegevens worden opgevraagd, maar dat het noodzakelijke gegevens betreft, omdat de gegevens nodig zijn voor het uitoefenen van het toezicht en het monitoren en evalueren van de ondersteuning die wordt geboden aan leerlingen die dat nodig hebben.

Het wetsvoorstel ziet op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, omdat er een mogelijke relatie met de gezondheid van een persoon is. Blijkens de memorie van toelichting van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) moet het begrip «gezondheid» ruim worden opgevat. Het omvat niet alleen de gegevens die in het kader van een medisch onderzoek of een medische behandeling door een arts worden verwerkt, maar alle gegevens die de geestelijke of lichamelijke gezondheid van een persoon betreffen. Een leerling heeft een ontwikkelingsperspectief als deze leerling extra ondersteuning ontvangt. Dat kan het geval zijn vanwege de lichamelijke of geestelijke gezondheid, maar dat hoeft niet de enige reden te zijn. Het gegeven dat een leerling een ontwikkelingsperspectief heeft, zegt mogelijk iets over iemands gezondheid. Hetzelfde geldt voor de plaatsing van een leerling op een opdc.

De registratie van de begeleiding die een leerling ontvangt van een cluster 1 of 2 instelling of een epilepsieschool, is altijd de registratie van een gezondheidsgegeven en dus een bijzonder persoonsgegeven als bedoeld in de Wbp.

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

economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder is de Europese Richtlijn voor bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens van belang. Deze richtlijn is uitgewerkt in de Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 23, eerste lid, onderdeel f, van de Wbp stelt dat het verbod om persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 Wbp niet van toepassing is voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald. Er is sprake van een zwaarwegend algemeen belang, omdat de gegevens noodzakelijk zijn voor het toezicht op de kwaliteit van onderwijs en voor het monitoren en evalueren van de effecten van passend onderwijs. Voor de registratie wordt aangesloten bij het bestaande systeem van BRON, waarin de bescherming van de persoonlijke levenssfeer al is gewaarborgd. Met dit wetsvoorstel wordt dit bij wet bepaald.

Conform artikel 21, eerste lid, onderdeel c, van de Wbp mogen scholen bijzondere persoonsgegevens verwerken met het oog op speciale begeleiding van leerlingen of indien het treffen van bijzondere voorzieningen in verband met hun gezondheidstoestand noodzakelijk is. Voor bovengenoemde registraties is dit van toepassing. Daarbij dient te worden vermeld dat er alleen *kale* gegevens vastgelegd worden (*dat* er een ontwikkelingsperspectief, plaatsing op opdc of begeleiding door een epilepsieschool of cluster 1 of 2 instelling is en voor welke periode dit is); de *aard* van de geboden extra ondersteuning en de *reden* voor deze ondersteuning, begeleiding of plaatsing op een opdc worden niet geregistreerd in BRON. Dit wordt gedaan om scholen vrij te laten de invulling van de ondersteuning, begeleiding of plaatsing op een opdc op een zo passend mogelijke manier te doen en de administratieve lasten niet onnodig te verhogen.

Om te voorkomen dat er vanuit de leerling administratie systemen van de scholen foutieve gegevens ingevoerd worden, zijn er invoercontroles opgesteld. Deze zijn opgenomen in (een addendum op) de programma's van eisen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs in BRON. Binnen BRON is geen controle mogelijk op de juistheid en nauwkeurigheid van de door de scholen en instellingen aangeleverde gegevens. Vanuit DUO worden er daarom incidenteel door middel van mailing of een belronde een attenderingsactie uitgevoerd richting de scholen, indien er sterk afwijkende aantallen geconstateerd worden.

Een zeker inzicht in de actualiteit van de gegevens wordt geboden doordat scholen een overall kwaliteitsscore ten aanzien van de registratie toegekend krijgen. Deze score wordt bepaald door de maatstaf of de scholen binnen de wettelijke termijn de gevraagde gegevens hebben aangeleverd (registratiedatum versus ingangsdatum). De gegevens die worden gevraagd in dit wetsvoorstel worden opgenomen in deze kwaliteitsscore.

Scholen en instellingen hebben de mogelijkheid om de eigen (door hen zelf aangeleverde) gegevens, zoals die in BRON staan, te raadplegen. Ook de (ouders van) leerlingen hebben de mogelijkheid om de bij DUO geregistreerde gegevens van zichzelf in te zien. Hiervoor bestaat een aparte gewaarborgde procedure.

De gegevens omtrent de extra ondersteuning worden gekoppeld aan de werkingsduur van de extra ondersteuning. Op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) worden persoonsgegevens in BRON vernietigd na een periode van 5 jaar. Die periode van 5 jaar begint te lopen na afronding van de laatste onderwijsrelatie die aan BRON is aangeleverd. De gegevens worden volgens een geautomatiseerd proces vernietigd, inclusief alle log-gegevens. Dit vindt plaats conform alle wettelijke eisen, inclusief het opleveren van een verklaring van vernietiging na afloop.

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

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft het beheer van de verwerking van persoonsgegevens gemandateerd aan DUO. De nieuwe gegevens worden verwerkt volgens de bestaande methoden voor BRON PO en VO. Alle gehanteerde controles zijn ook van toepassing op de verwerking van nieuwe gegevens. In het Autorisatiebesluit is vastgelegd dat alleen medewerkers die vanuit hun functie toegang tot de gegevens moeten hebben, geautoriseerd worden voor deze toegang.

Bij verstrekking van de gegevens aan de Inspectie van het onderwijs en/of het Ministerie worden de gegevens volledig geanonimiseerd en/of geaggregeerd. Dat komt omdat iedere leerling een zogenaamd «omnummer» krijgt toegewezen en de gegevens daarom niet meer naar een persoon zijn terug te leiden (artikel 178c, derde lid, van de WPO en artikel 103d, derde lid, van de WVO). Op dat moment is er geen sprake meer van een persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1 van de WBP. Het gebruik van gegevens voor de taken van de inspectie is vastgelegd in de artikelen 178c, eerste lid, van de WPO, 103d, eerste lid, van de WVO en 164c, eerste lid, van de WEC.

Voor het CBS geldt op basis van artikel 24f, zevende lid, van de WOT dat niet geanonimiseerde gegevens verstrekt worden uit BRON. Er zijn geen gegevensleveringen aan Regionaal Meld- en Coördinatiepunten voor vroegtijdig schoolverlaten of gemeenten. Er is daarnaast sprake van een binnenlands verwerkingsproces. De gegevens worden niet overgedragen aan landen buiten de EU/EER.

De gegevens worden niet gebruikt om de prestaties van individuele leerlingen met extra ondersteuning binnen het onderwijs te monitoren in het kader van instroom, uitstroom en doorstroom. Ze worden niet gebruikt om uitspraken te doen over de prestaties van individuen en evenmin om voorspellingen te doen. Wel wordt van de totale groep leerlingen met een ontwikkelingsperspectief de instroom, uitstroom en doorstroom gevolgd.

#### *Proportionaliteit en subsidiariteit*

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

In het kader van proportionaliteit is in de voorgestelde werkwijze wettelijk vastgelegd welke gegevens worden geregistreerd en voor welke doeleinden ze worden gebruikt. Alleen gegevens die strikt noodzakelijk zijn voor het bereiken van de doelen worden geregistreerd (zie paragraaf

3). De voorgestelde wijze van registratie, is aldus te beschouwen als een proportionele maatregel afgewogen tegen de privacybelangen van de persoon.

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

In het kader van subsidiariteit zijn in een eerder stadium meerdere alternatieven onderzocht. In paragraaf 4 zijn deze alternatieven beschreven en is beargumenteerd waarom deze alternatieven niet afdoende zijn. Als resultaat van de afweging blijven de voorgestelde maatregelen als enig alternatief overeind om effectief toezicht te houden, te monitoren en te evalueren. Dit rechtvaardigt het gebruik van bijzondere persoonsgegevens.

## **10. Advies College Bescherming Persoonsgegevens**

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

Het CBP adviseert allereerst om een grond als bedoeld in artikel 8 van de Wbp die een gegevensverwerking rechtvaardigt te noemen en toe te lichten. Artikel 8 van de Wbp geldt voor persoonsgegevens, maar omdat het hier bijzondere persoonsgegevens betreft, geldt het regime van artikel 23, eerste lid, onderdeel f, juncto artikel 21, eerste lid, onderdeel c, van de Wbp.

Het tweede punt van het advies betreft bijzondere persoonsgegevens en gezondheidsgegevens. Voor de registratie van het ontwikkelingsperspectief en de registratie van leerlingen op een opdc adviseert het CBP om te motiveren waarom wordt gesproken van verwerking van bijzondere persoonsgegevens. In het geval van registratie van begeleiding door cluster 1 en 2 instellingen en epilepsiescholen gaat het volgens het CBP om gezondheidsgegevens. Het CBP adviseert om nader te motiveren waarom het verbod op verwerking van gezondheidsgegevens wordt doorbroken. Dit is verwerkt in paragraaf 9 van deze memorie van toelichting.

Het derde punt van het advies betreft het nader aangeven of de Wbp ten aanzien van geaggregeerde gegevens van toepassing is, dat wil zeggen in hoeverre (nog) sprake is van de verwerking van persoonsgegevens. Dit is verwerkt in paragraaf 9 van deze toelichting.

## **11. Openbare internetconsultatie**

Als onderdeel van het voorbereidingstraject van dit wetsvoorstel is het wetsvoorstel voor een openbare internetconsultatie gepubliceerd. De reacties laten voornamelijk zorg zien over het gebruik van de registratie en bijkomende administratieve lasten. In paragraaf 2.2 is aangegeven dat de registratie een eerste inventarisatie is om inzicht te krijgen in het ontwikkelingsperspectief en dat nader onderzoek nodig is om meer inzicht te krijgen. De registratie is een hulpmiddel om te monitoren of leerlingen extra ondersteuning krijgen en om toezicht te houden op de kwaliteit van de geboden ondersteuning. De context van de school wordt daarbij in ogenschouw genomen. Naar aanleiding van de internetconsultatie is dit in de tekst verduidelijkt.

In een reactie werd als alternatief volledige registratie van de financiën die gepaard gaan met het ontwikkelingsperspectief gepresenteerd. Dit vraagt van scholen dat zij dit exact registreren, aangeven welke activiteiten zijn uitgevoerd en welke bestedingen hiermee zijn gemoeid. Dit brengt hoge administratieve lasten met zich mee, omdat meer administratieve handelingen per leerling moeten worden uitgevoerd. Voor goed gebruik van deze gegevens voor toezicht is het dan nodig om categorieën aan te brengen, hetgeen de vrijheid van scholen inperkt om het ontwikkelingsperspectief vorm te geven. Ook worden hiermee meer persoonsgegevens geregistreerd dan in dit wetsvoorstel. Dit alternatief is daarom niet wenselijk. Als alternatief is ook «Vensters voor Verantwoording» genoemd. Dit alternatief is opgenomen in paragraaf 4.2.

Eén reactie betrof het verzoek om frequente levering van deze gegevens aan het bestuur van het samenwerkingsverband. Met DUO zijn afspraken gemaakt dat deze gegevens minimaal één keer per jaar worden geleverd. Of een meer frequente levering mogelijk is, hangt af van hoe tijdig scholen deze gegevens aanleveren aan BRON. Gesprekken over een meer frequente levering zullen gevoerd worden met samenwerkingsverbanden, schoolbesturen en DUO.

Ook is in de internetconsultatie gevraagd om registratie van het op overeenstemming gericht overleg met ouders. Omdat dit een verplicht onderdeel is bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief zal de inspectie daar steekproefsgewijs toezicht op houden. Registratie hiervan leidt tot meer administratieve lasten voor scholen en is om die reden niet wenselijk.

## **12. Inwerkingtreding**

De zorgplicht voor schoolbesturen als onderdeel van de Wet passend onderwijs treedt per 1 augustus 2014 in werking. Het is de bedoeling dat de gegevens van dit wetsvoorstel over het schooljaar 2014–2015 beschikbaar komen. Daarom wordt beoogd de wet zo snel mogelijk in het schooljaar 2014–2015 in werking te laten treden.

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel I en artikel III**

In artikel 178a, tweede lid, WPO en artikel 103b, tweede lid, WVO is geregeld dat het bevoegd gezag het persoonsgebonden nummer van iedere leerling aan Onze Minister verstrekt, tezamen met de bepaalde gegevens van de leerling. Hier worden aan toegevoegd voor welke periode er voor een leerling een ontwikkelingsperspectief is vastgesteld en in het voortgezet onderwijs ook voor welke periode een leerling op een opdc geplaatst is. Tevens wordt gemeld welk opdc dat is.

Artikel 178a, tweede lid, onderdeel k, WPO vervalt, omdat de verantwoordelijkheid voor registratie van een visueel of auditief gehandicapte leerling als bedoeld in de WPO of WVO of een deelnemer als bedoeld in de WEB in de wet passend onderwijs wordt belegd bij de instellingen voor cluster 1 en 2 die de leerling of deelnemer begeleid. Met dit wetsvoorstel wordt registratie van deze begeleiding dan ook belegd bij de WEC-instelling die daarvoor de verantwoordelijkheid heeft.

In de wet passend onderwijs is onderdeel j van dit artikel vervallen, maar is niet opnieuw verletterd. Met dit wetsvoorstel wordt de verlettering van artikel 178a, tweede lid, WPO weer op orde gebracht.

## **Artikel II**

Artikel 9, eerste lid, onderdeel b gaat over de begeleiding door een leraar vanuit de WEC-instelling aan een leerling van een school als bedoeld in de WPO of WVO. Ook gaat dit artikel over de begeleiding door een leraar vanuit de WEC-instelling aan een deelnemer van een instelling als bedoeld in de WEB. De school waarop de leerling of de instelling waarop de deelnemer dan is ingeschreven, wordt ondersteund vanuit een WEC-instelling.

Ook kan het zo zijn dat een leerling van een school als bedoeld in de WPO, WEC of WVO of een deelnemer van een instelling als bedoeld in de WEB, begeleiding krijgt vanuit één van de epilepsiescholen.

Op het moment dat een leerling of deelnemer begeleiding krijgt vanuit een WEC-instelling of vanuit een epilepsieschool, heeft deze leerling een ontwikkelingsperspectief. Deze zal door het bevoegd gezag waar de leerling is ingeschreven worden geregistreerd. Daarnaast registreert de WEC-instelling of de epilepsieschool de begin- en einddatum van de periode waarin zij de leerling of deelnemer begeleidt. Om te weten welke leerling of deelnemer precies wordt begeleid, wordt ook informatie verstrekt die nodig is ter identificatie van de leerling, namelijk het persoonsgebonden nummer, geboortedatum, geslacht en postcode van de woonplaats. Daarnaast verstrekt het bevoegd gezag van de WEC-instelling of de epilepsieschool het registratienummer van de school of nevenvestiging waar de leerling is ingeschreven om de benodigde beleidsinformatie voor de monitoring en evaluatie te verkrijgen. Om de registratie van deze gegevens door het bevoegd gezag mogelijk te maken worden in artikel 164a van de WEC twee leden ingevoegd.

## **Artikel IV**

In de sectorwetten is vastgelegd welke informatie de bevoegde gezagsorganen aan de Minister verstrekken. Artikel 24b van de WOT bepaalt wie met welk doel gegevens ontvangt vanuit het BRON. In artikel 24c van de WOT is vastgelegd welke informatie het BRON bevat. Dit wetsvoorstel beoogt informatie aan het BRON toe te voegen, daarom worden er onderdelen toegevoegd aan de artikelen 178a, tweede lid, van de WPO, en 103b, tweede lid van de WVO. Doordat er onderdelen worden toegevoegd aan het tweede lid van de artikel 178a WPO en 103b WVO en doordat artikel 24c van de WOT verwijst naar het tweede lid van die artikelen hoeft artikel 24c niet te worden aangepast voor deze wijzigingen. Voor de wijziging van artikel 164a, van de WEC ligt dat anders. De leerlingen die begeleiding ontvangen vanuit een WEC-instelling of een epilepsieschool, worden niet ingeschreven bij die desbetreffende WEC-instelling of epilepsieschool. Om die reden wordt artikel 164a, tweede lid, van de WEC niet uitgebreid met twee onderdelen, maar worden er twee nieuwe leden (lid 2a en lid 2b) ingevoegd. De bedoeling is dat in BRON de informatie komt die op grond van artikel 164a, lid 2a en lid 2b van de WEC aan de Minister wordt verstrekt. Daarom wordt een wijziging voorgesteld van artikel 24c van de WOT voor deze toevoeging.

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