

Vergaderjaar 2010–2011

32 713

Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 februari 2011 en het nader rapport d.d. 21 maart 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 december 2010, no.10.003539, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe dat ook het niet-bekostigd onderwijs wordt aangesloten op de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs (bron). Dit betekent dat ook van de leerlingen in het niet-bekostigd onderwijs een gegevensset, gekoppeld aan het persoonsgebonden nummer, wordt opgenomen in het bron voor verdere verwerking. Tevens regelt het wetsvoorstel dat het niet-bekostigd onderwijs spijbelen moet aanmelden via het landelijke meldingsregister relatief verzuim, in plaats van aan de woongemeente. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 december 2010, nr. 10.003539, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij, en in afschrift aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, te doen toekomen.

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.

Dit advies, gedateerd 17 februari 2011, nr. W05.10.0576/l, bied ik U hierbij aan.

Hierna ga ik in op de opmerkingen van de Raad van State en ik houd daarbij de nummering aan van het advies.

1. Reikwijdte

Het wetsvoorstel ziet op opname van gegevenssets gekoppeld aan het persoonsgebonden nummer in het bron van alle leerlingen in het niet-bekostigd onderwijs dat valt onder de categorieën, genoemd in het wetsvoorstel. Het gaat daarbij om scholen die zijn aangewezen op grond van artikel 56 van de Wet op het voortgezet onderwijs, beroepsopleidingen waarvoor toepassing is gegeven aan artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en opleidingen waarvoor toepassing is gegeven aan artikel 1.4a.1 van de WEB.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op drie categorieën leerlingen. De eerste categorie bestaat uit leerlingen tot 18 jaar. Deze leerlingen vallen onder de Leerplichtwet 1969 (Lpw), zolang zij niet beschikken over een startkwalificatie. De tweede categorie bestaat uit leerlingen tussen de 18 en 23 die niet beschikken over een startkwalificatie en die niet staan ingeschreven bij een school of die spijbelen. Zij vallen onder de regelgeving over de regionale meld- en coördinatiefunctie (rmc-functie). De laatste categorie bestaat uit leerlingen boven de 23 jaar. Op deze laatste categorie is geen leerplicht- en rmc-regelgeving van toepassing.

Het wetsvoorstel beoogt blijkens de toelichting drie doelen te bereiken met de aansluiting van het betrokken niet-bekostigd onderwijs op het bron. Het betreft:

- 1) de bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten;*
- 2) het aanpakken van het verschil – wat betreft de hoogte van de cijfers – tussen het schoolexamen en het centraal examen in het voortgezet onderwijs;*
- 3) het verminderen van de administratieve lasten van het betrokken niet-bekostigd onderwijs.¹*

Door de aansluiting van het niet-bekostigd onderwijs op het bron ontstaat de situatie dat van alle leerlingen in het niet-bekostigd onderwijs persoonsgegevens, gekoppeld aan hun persoonsgebonden nummer, opgenomen worden in het bron en voor verdere verwerking kunnen worden gebruikt.

a. Niet-bekostigd onderwijs

De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat in de motivering in de toelichting met betrekking tot het uitbreiden van de plicht van het niet-bekostigd onderwijs tot ook gegevensverstrekking met betrekking tot niet-leerplichtige leerlingen niet ingegaan wordt op het verschil in positie tussen niet-bekostigd en bekostigd onderwijs. De Afdeling is van oordeel dat ten opzichte van het niet-bekostigd onderwijs de reikwijdte van het overheidsgezag dat kan worden uitgeoefend beperkter is dan ten opzichte van het bekostigd onderwijs, juist omdat dit onderwijs niet bekostigd wordt. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

b. Leerlingen vanaf 23

In de memorie van toelichting bij het voorstel wordt van alle gegevens die over de leerlingen moeten worden verstrekt, aangegeven voor welke doelen zij noodzakelijk zijn.² Het bestrijden van verzuim en vroegtijdig schoolverlaten richt zich op leerlingen die hetzij onder de Lpw, hetzij onder de rmc-functie vallen. Dit doel is daarom niet van toepassing op leerlingen boven de 23, of leerlingen die eerder reeds over een startkwalificatie beschikken. In hoeverre het aanpakken van het verschil in cijfers tussen het schoolexamen en het centraal examen

¹ Toelichting, Algemeen, paragraaf 4.

² Toelichting, Algemeen, paragraaf 5.

in het voortgezet onderwijs voor deze categorie leerlingen relevant is, wordt niet uiteengezet. Evenmin is duidelijk waarom het moeten aanleveren van persoonsgegevens van deze categorie voor de betreffende onderwijsinstellingen een administratieve lastenverlichting oplevert. Ook het College bescherming persoonsgegevens heeft op het ontbreken van een motivering ter zake gewezen in zijn advies over het voorstel.¹ De reactie in de toelichting op dit advies, inhoudende dat de verwerking van de gegevens alleen beperkt zou moeten worden indien deze verwerking uitsluitend ten behoeve van Lpw- en rmc-taken zou plaatsvinden, is niet overtuigend. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de doelen die ten grondslag liggen aan en de rechtvaardiging vormen voor de verwerking van de gegevens van personen die ouder zijn dan 23 jaar of op wie de Lpw en rmc-wetgeving niet van toepassing is.

1a. In de toelichting is het verschil in positie tussen niet-bekostigd en bekostigd onderwijs verduidelijkt. Inderdaad is het zo dat de reikwijdte van het overheidsgezag dat kan worden uitgeoefend beperkter is dan ten opzichte van het bekostigd onderwijs, aangezien voor het niet-bekostigd onderwijs minder en andere wettelijke bepalingen gelden dan voor het bekostigd onderwijs. Inhoudelijk zijn er echter ook overeenkomsten tussen beide categorieën. Op grond van artikel 56 van de WVO en de artikelen 1.4.1 en 1.4a.1 van de WEB gelden namelijk (gedeeltelijk) dezelfde kwaliteitseisen als voor het bekostigde vo, vavo en beroepsonderwijs. Bijvoorbeeld kwaliteitseisen ten aanzien van examens, leraren en kwaliteitszorg. Deze opleidingen staan ook onder toezicht van de Inspectie van het onderwijs. De overeenkomsten tussen het bekostigd en het niet-bekostigd onderwijs vormen de legitimatie voor het (voor zover noodzakelijk) van overeenkomstige toepassing verklaren op het niet-bekostigd onderwijs van bepaalde verplichtingen die gelden voor het bekostigd onderwijs.

1b. Naar aanleiding van het advies van de Raad om in te toelichting in te gaan op de doelen die ten grondslag liggen aan en de rechtvaardiging vormen voor de verwerking van de gegevens van leerlingen die ouder zijn dan 23 jaar of leerlingen onder de 23 jaar die reeds in het bezit zijn van een diploma op (minimaal) startkwalificatieniveau, is de toelichting op dit punt aangepast.

2. Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Het voorstel heeft gevolgen voor de taken van gemeenten, onder andere omdat de gemeentelijke rmc-functie zich mede gaat uitstrekken over het niet-bekostigd onderwijs.² In de toelichting wordt vermeld dat het voorstel is voorgelegd voor reactie aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De reactie van de VNG is niet bij de adviesaanvraag gevoegd. Navraag heeft niet aangetoond dat er sprake is van een bestuurlijk advies van de VNG. Nu het voorstel relevantie heeft voor de gemeenten, had het op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen formeel voor advies aan de VNG moeten worden voorgelegd. De Afdeling adviseert het voorstel alsnog aan de VNG voor te leggen voor advies. Zij gaat ervan uit dat het voorstel nogmaals bij de Afdeling aanhangig gemaakt zal worden, indien dat advies leidt tot ingrijpende wijzigingen.

2. Op advies van de Raad is aan de Verenigde Nederlandse Gemeenten (VNG) de vraag voorgelegd of bij de VNG behoefte bestaat om alsnog een formeel, bestuurlijk advies uit te brengen op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Op grond van deze code wordt concept-regelgeving of een concept-beleidsnotitie aan de VNG voorgelegd met de mogelijkheid om hierop te reageren. De VNG heeft aangegeven een

¹ Zie ook het advies van het College bescherming persoonsgegevens van 12 oktober 2010 over dit voorstel, kenmerk z2010-01134.

² Toelichting, Algemeen, paragraaf 3.2.2.

formele reactie niet nodig te vinden omdat het geen controversieel onderwerp betreft. Zij acht ambtelijke afstemming in dit geval voldoende.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekening van de Raad bij de toelichting is verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.10.0576/I met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- Toelichten waarom in artikel VI is gekozen voor de mogelijkheid om verschillende artikelen en onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking te laten treden.