

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juni 2011

1. Inleiding

Graag dankt de regering de leden van de fracties voor hun belangstelling voor het voorliggende wetsvoorstel. Zij is verheugd te vernemen dat deze leden de doelstellingen van het wetsvoorstel onderschrijven. In deze nota naar aanleiding van het verslag wordt bij de beantwoording van de vragen de volgorde van het verslag aangehouden. De beantwoording is mede namens de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie opgesteld.

2. Bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten

De leden van de VVD-fractie vragen of de doelstelling van de regering om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te brengen naar maximaal 25 000 in 2016 na inwerkingtreding van deze wet met 2 500 tot 3 000 leerlingen zal dalen. Ook de leden van de CDA-fractie stellen een soortgelijke vraag.

Deze doelstelling wordt als gevolg van dit wetsvoorstel niet naar een lager maximum bijgesteld. In de brief van 17 februari 2011¹ bent u uitvoerig geïnformeerd over de aanpak om het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) terug te brengen naar maximaal 25 000 in 2016. Voor het halen van deze doelstelling zijn in de eerste plaats nauwkeurige cijfers nodig over de populatie. De doelstelling van maximaal 25 000 vsv'ers in 2016 is geformuleerd binnen de randvoorwaarde dat de diverse maatregelen, waaronder dit wetsvoorstel, om het aantal vsv'ers terug te dringen succesvol kunnen worden uitgevoerd. Op dit moment wordt 5 tot 10 procent van de geregistreerde vsv'ers ten onrechte aangemerkt als vsv'ers. Het gaat mogelijk om in totaal zo'n 4000 jongeren. Dit aantal volgt uit een optelsom van divers onderzoek. Langs verschillende wegen worden oplossingen gezocht om de meetsystematiek voor de vsv-registratie aan te scherpen. Eén van deze maatregelen is het voorliggende wetsvoorstel. In de aanpak voor het behalen van de doelstelling van maximaal 25 000 vsv'ers in 2016 is rekening gehouden met het in beeld krijgen van de groep jongeren die op het niet uit 's Rijks kas

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 356, nr. 20.

bekostigde onderwijs zit. Tot nu toe zijn deze cijfers in het geheel niet meegenomen bij het in beeld brengen van het aantal vsv'ers. Dat betekent dat de jongeren die nu uitstromen zonder startkwalificatie uit het bekostigd onderwijs en doorstromen naar het erkende niet-bekostigde onderwijs ten onrechte als vsv'er worden geteld. Na inwerkingtreding van deze wet zal het aantal vsv'ers als gevolg van de aansluiting op (en implementatie van) het basisregister onderwijs (bron) van de in het wetsvoorstel genoemde niet-bekostigde onderwijsinstellingen dalen. Steekproefonderzoek¹ uit 2010 duidt op een daling van maximaal tussen de 2500 en 3000 jongeren die op dit moment ten onrechte als vsv'ers worden geteld, hoewel zij niet-bekostigd onderwijs volgen. Wat de exacte daling uiteindelijk is, zal in het voorjaar van 2014 worden vermeld in de jaarlijkse cijferbrief aan de Tweede Kamer over de resultaten van het vsv-beleid.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat in de memorie van toelichting de verplichting staat om relatief verzuim en verwijdering van niet-leerplichtigen te melden. Zij vragen zich af of hier eigenlijk niet de leerplichtige leerlingen worden bedoeld.

De leden van de CDA-fractie veronderstellen ten onrechte dat het in dit wetsvoorstel de leerplichtige leerlingen betreft. Het betreft echter de groep niet-leerplichtige leerlingen. Met dit wetsvoorstel wordt namelijk de meldverplichting van het niet-bekostigde onderwijs uitgebreid naar de gehele vsv-populatie, dus ook de groep niet-leerplichtigen zonder startkwalificatie. De jongeren onder de 23 jaar die niet in het bezit zijn van een startkwalificatie en die niet-bekostigd onderwijs volgen, vallen op dit moment niet onder de RMC-regelgeving. Het wetsvoorstel regelt dat de RMC-regelgeving van toepassing wordt verklaard op het niet-bekostigde onderwijs. Hiermee wordt een verplichting geïntroduceerd om de niet-leerplichtige leerlingen die nog niet in het bezit zijn van een startkwalificatie, te melden bij ongeoorloofd verzuim of verwijdering. Daarbij kan het niet-bekostigde onderwijs door de aansluiting op het bron ook gebruik maken van het digitaal verzuimloket.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie welke technische problemen er ten grondslag liggen aan het feit dat de bepaling dat absoluut verzuim niet gemeld hoeft te worden om technische redenen ook bij het bekostigd onderwijs nog niet in werking is getreden. Zij willen ook weten in hoeverre dit een belemmering vormt voor de doelstelling van dit wetsvoorstel.

Artikel 18, eerste lid, eerste volzin, van de Leerplichtwet 1969 (Lpw), bepaalt dat scholen binnen 7 dagen de gemeente op de hoogte moeten stellen van in- en uitschrijvingen van leerplichtige leerlingen. Gemeenten kunnen aanvullende informatie vragen van scholen, bijvoorbeeld over de locatie waar de leerling de opleiding volgt. In de zogenoemde Wet verzuimmelding (Stb. 2009, 334) is geregeld dat eerdergenoemde verplichting komt te vervallen voor het bekostigd voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs. Alle bekostigde vo- en mbo-instellingen zijn verplicht om verzuim te melden via het digitaal verzuimloket van DUO en om in- en uitschrijvingen van alle leerlingen te laten registreren in het bron. Door dit laatste is sprake van een (gedeeltelijk) dubbele informatieverplichting voor de scholen en instellingen. Door artikel 18, eerste lid, eerste volzin, van de Lpw te laten vervallen, wordt een substantiële verlaging van de administratieve lastendruk gerealiseerd. De beoogde datum van het vervallen van deze verplichting in de Lpw was 1 januari 2010. In de tweede helft van 2009, na inwerkingtreding van de Wet verzuimmelding, heeft de gemeente Amsterdam namens de G4 en enkele grote mbo-instellingen schriftelijk aangegeven dat het vervallen van de verplichting een belangrijk knelpunt in de uitvoering met zich meebrengt. Door het vervallen van de verplichting krijgen de gemeenten de infor-

¹ « Jongeren in het niet-bekostigde mbo », ResearchNed september 2010 en steekproefonderzoek van DUO.

matie over in- en uitschrijvingen voortaan enkel vanuit het bron. In het bron is op dit moment geen locatiecode van de mbo-instellingen opgenomen (bij het voortgezet onderwijs is dit wel het geval). De 71 mbo-instellingen hebben ongeveer 700 onderwijslocaties. Het is voor gemeenten dus niet eenvoudig te achterhalen op welke locatie een uitgevallen mbo-leerling zat en met wie contact opgenomen dient te worden. In voorkomend geval zullen de gemeenten de locatie afzonderlijk bij de onderwijsinstellingen moeten opvragen ten behoeve van een goede uitvoering van hun leerplicht- en RMC-taak.

In verband met het voorgaande heeft de regering eind 2009 het besluit genomen dat de eerdergenoemde verplichting van artikel 18 Lpw pas komt te vervallen wanneer er uitzicht is op de feitelijke technische implementatie van een locatiecode, op de juridische verankering van deze code, en op tijdigheid van de meldingen aan de gemeente. Het wetsvoorstel om dit te regelen is in voorbereiding. Na inwerkingtreding van de wetwijzigingen inzake de locatiecode (gestreefd wordt naar indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer begin 2012), zal het genoemde artikel 18, eerste lid, eerste volzin, van de Lpw komen te vervallen. Daarmee vervalt aldus de verplichting om binnen 7 dagen in- en uitschrijvingen aan de gemeente te melden. Voor een effectieve aanpak van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten is het echter essentieel dat deze meldingen – indien het leerplichtige leerlingen betreft – binnen 7 dagen worden gedaan. Deze verplichting zal dan ook met dezelfde wetwijziging in de sectorwetten worden ondergebracht. Dit vormt echter geen belemmering voor de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie naar het wetsartikel waarop de algemene uitspraak van de regering in de memorie van toelichting dat het recht op kinderbijslag vervalt wanneer een kind onder de 18 jaar te weinig uren onderwijs volgt, is gestoeld.

Voor het ontvangen van kinderbijslag voor kinderen van 16 en 17 jaar gelden andere regels dan voor jongere kinderen. Begin 2010 is de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) geharmoniseerd met de Lpw naar aanleiding van de invoering van de kwalificatieplicht voor 16- en 17-jarigen. Als gevolg van deze wijziging is het recht op kinderbijslag voor kinderen zonder startkwalificatie afhankelijk van het volgen van een onderwijsprogramma dat gericht is op het behalen van een startkwalificatie. Voor een kind van 16 of 17 jaar zonder startkwalificatie bestaat slechts recht op kinderbijslag indien wordt voldaan aan de verplichtingen in de artikelen 2, eerste lid en 4a, eerste lid van de Lpw, dan wel daarvan op grond van Lpw is vrijgesteld (artikel 7, tweede lid, onder a). Dit betekent dat een jongere van 16 of 17 jaar moet zijn ingeschreven als leerling van een school die volledig dagonderwijs dan wel een bij de wet geregelde combinatie van leren en werken verzorgt en dat hij deze school of instelling na inschrijving geregeld bezoekt. In de praktijk betekent dit dat het voor het behoud van het recht op kinderbijslag noodzakelijk is dat de leerling volledig dagonderwijs volgt zoals in de Lpw omschreven of daarvan moet zijn vrijgesteld. Doordat de kwalificatieplicht in de Lpw is geïntroduceerd, is de de AKW aangepast. Het betekent dat de leerplichtambtenaar stopzetten van de kinderbijslag als instrument om ernstig verzuimgedrag te corrigeren kan inzetten, naast de andere mogelijkheden binnen de Lpw. Dit gebeurt door een melding van de leerplichtambtenaar aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De leerplichtambtenaar weegt de inzet van de mogelijke instrumenten af op basis van zijn professionaliteit en de gemeentelijke ambtsinstructie. Voorafgaand aan deze melding maakt de leerplichtambtenaar de gevolgen van het verzuim van het kind bij de ouders kenbaar. Zodra de jongere weer naar school gaat, meldt de leerplichtambtenaar dit ook bij de SVB en wordt de kinderbijslag weer uitgekeerd.

3. Aanpakken van verschil schoolexamen en centraal examen in voortgezet onderwijs

De leden van de PvdA-fractie vragen welke maatregelen die de minister kan treffen bij het bekostigd onderwijs, kunnen worden ingezet in het geval waarin een niet-bekostigde school systematisch slechte resultaten voor de centrale examens compenseert door al te soepel beoordeelde toetsen van de schoolexamens. Zijn dit dezelfde maatregelen (met uitzondering van de bekostigingssanctie uiteraard) als bij het bekostigd onderwijs?

Voor het niet bekostigd onderwijs kunnen (afgezien van de bekostigings-sanctie), na inwerkingtreding van de onderhavige wetwijzigingen, voor wat betreft de examinering dezelfde maatregelen worden getroffen als bij het bekostigde onderwijs. Het wetsvoorstel «Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met onder meer afschaffen van de verblijfsduurbepanking in het voortgezet onderwijs, bewaken van de examenkwaliteit in het voortgezet onderwijs en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, alsmede uitbreiding van staatsexamenmogelijkheden» (Kamerstukken II 2010/11 32 558, nr. 2) regelt dat indien het verschil tussen de gemiddelde cijfers van het schoolexamen (se) en het centraal examen (ce) te groot wordt, een bekostigde of niet-bekostigde school of instelling voor voortgezet onderwijs in het uiterste geval de zelfstandige examenbevoegdheid (tijdelijk) kan verliezen. Indien een school meerdere jaren achtereenvolgend een driejaarsgemiddelde heeft met een grotere afwijking dan 0,5 punt tussen de beide examenonderdelen (se en ce), dan heeft die school zich te verantwoorden. Dit geldt gelijk voor het regulier voortgezet onderwijs, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs, agrarische opleidingscentra én niet-bekostigde scholen en instellingen die de bevoegdheid hebben om zelfstandig examens voortgezet onderwijs af te nemen. De Inspectie van het onderwijs (Inspectie) ziet hierop toe en spreekt een school of instelling aan als er naar haar oordeel een groot (meer dan 0,5 punt) dan wel een zeer groot verschil (1,0 punt of meer) tussen de gemiddelde se- en ce-cijfers bestaat. Naarmate de verschillen langer bestaan en toenemen, zal de Inspectie ingrijpen door onder meer haar toezicht aan te scherpen. Indien blijkt dat na enkele jaren van verscherpt toezicht een school de verschillen tussen de beide examenonderdelen niet kan beperken tot 0,5 punt of minder, kan de Minister van OCW een besluit nemen over het tijdelijk ontnemen van de examenbevoegdheid van de school voor een schoolsoort of leerweg voor een periode van twee jaar en over de inzet van het College voor examens om gedurende deze periode staatsexamens af te nemen. Wanneer voornoemd wetsvoorstel wordt aangenomen, zal deze sanctiemogelijkheid van de Minister van OCW wettelijk zijn verankerd.

De leden van de CDA-fractie willen weten of het wetsvoorstel voldoende zal zijn om de kwaliteit van het niet-bekostigd onderwijs te verbeteren, zodat de cijfers van het centraal examen binnen de toelaatbare marges komt te liggen.

Het wetsvoorstel biedt handvatten om de kwaliteit van het niet-bekostigd onderwijs te verbeteren. Door het niet-bekostigd onderwijs aan te sluiten op de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs beschikt de Inspectie over correcte, uniform aangeleverde, betrouwbare en vergelijkbare gegevens van alle leerlingen. Op basis hiervan is de Inspectie goed in staat de juiste cijfers en percentages van verschil tussen de se- en ce-cijfers te berekenen en actie te ondernemen als het verschil hiertussen te groot is. De regering gaat ervanuit dat hiervan een positieve werking zal uitgaan, omdat met deze maatregel de mogelijkheden voor toezicht en handhaving sterk verbeterd worden.

4. College bescherming persoonsgegevens

De leden van de VVD-fractie wijzen op het advies van het CBP om in de memorie van toelichting – ter voorkoming van mogelijke misverstanden en onrechtmatige verwerking van het persoonsnummer – expliciet te vermelden dat het wetsvoorstel geen grondslag biedt voor het verwerken van het persoonsgebonden nummer van personen die ouder zijn dan 23 jaar. Deze leden willen in dit verband graag van de regering weten hoe zij mogelijke misverstanden en onrechtmatige verwerking van het persoonsnummer zal voorkomen.

Mogelijke misverstanden en onrechtmatige verwerking van het persoonsnummer zijn net zo min aan de orde als voor de groep leerlingen die 23 jaar of jonger zijn. De verwijzing door het CBP naar «mogelijke misverstanden en onrechtmatig gebruik» berustte op de veronderstelling van het CBP dat er geen noodzaak zou zijn voor het verwerken van gegevens van de groep ouder dan 23 jaar. Het verwerken van persoonsgegevens (waaronder het persoonsgebonden nummer) van personen die ouder zijn dan 23 jaar en op wie de Lpw of de regelgeving over de regionale melden coördinatiefunctie niet langer van toepassing is, is nodig voor het bereiken van doel 2 (aanpak verschil cijfers schoolexamen en centraal examen) en doel 3 (bestrijding administratieve lasten). Het doel van de aansluiting van de artikel 56 WVO-scholen, de artikel 1.4.1a WEB-opleidingen educatie en de artikel 1.4.1. WEB-beroepsopleidingen op het bron is het verkrijgen van een volledig overzicht van alle examenresultaten van de artikel 56 WVO-scholen en de 1.4.1a WEB-opleidingen educatie. Er is geen leeftijdsgrens om aan een van deze instellingen een examen af te leggen. Deze informatie is nodig om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen waarborgen. Het is niet mogelijk een leeftijdsgrens op te nemen in verband met de informatieuitwisseling over bijvoorbeeld de studiefinanciering. De leeftijdsgrens bij studiefinanciering is immers hoger dan 23 jaar.

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