

Vergaderjaar 2023–2024

36 530

Wijziging van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 en enige andere onderwijswetten in verband met de landelijke borging van de uitvoering van ondersteuning van scholen en instellingen bij het onderwijs aan zieke leerlingen (Wet onderwijsondersteuning zieke leerlingen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 8 november 2023 en het nader rapport d.d. 22 maart 2024, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no. 2023001753, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 en enige andere onderwijswetten in verband met de landelijke borging van de uitvoering van ondersteuning van scholen en instellingen bij het onderwijs aan zieke leerlingen (Wet onderwijsondersteuning zieke leerlingen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat de ondersteuning van scholen en mbo-instellingen bij het onderwijs aan zieke leerlingen als wettelijke taak wordt belegd bij een aan te wijzen rechtspersoon. Op dit moment wordt deze ondersteuning nog verleend in de vorm van ambulante ondersteuning door onderwijsadviesbureaus of een (fysiek aanwezige) educatieve voorziening bij academische ziekenhuizen. Als gevolg van de voorgenomen landelijke borging kan de financiering voor de onderwijsondersteuning worden teruggebracht tot één subsidie, die zal worden verstrekt aan de aan te wijzen rechtspersoon. Voorts wordt de groep mbo-studenten, waarvoor een mbo-instelling ondersteuning kan vragen, uitgebreid.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de keuze voor landelijke borging ter vervanging van de huidige wettelijke structuur van regionaal werkende onderwijsadviesbureaus en educatieve

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

voorzieningen. Zij vraagt de regering in te gaan op minder vergaande alternatieven, ook gezien de mogelijke gevolgen van het nieuwe stelsel voor in het bijzonder de onderwijsvoorzieningen bij academische ziekenhuizen. Daarnaast adviseert zij in de wet (en gedelegeerde regelgeving) de nieuwe structuur duidelijker te verankeren en meer duidelijkheid te geven over de duur van tijdelijke ondersteuning. Tot slot maakt zij opmerkingen over enkele privacyaspecten. Met het oog hierop acht zij aanpassing van wetsvoorstel en toelichting wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli, nr. 2023001753, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 8 november 2023, nr. W05.23.00211/I, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel op enkele punten gewijzigd en is de memorie van toelichting op een aantal punten aangevuld en verduidelijkt.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Sinds de invoering van de Wet ondersteuning onderwijs aan zieke leerlingen op 1 augustus 1999 hebben scholen en mbo-instellingen de zorgplicht om onderwijs aan zieke leerlingen (en een deel van de mbo-studenten) te verzorgen. Zij kunnen hierbij worden ondersteund. In de praktijk wordt deze ondersteuning de eerste 12 weken geboden, daarna neemt het samenwerkingsverband passend onderwijs de ondersteuning over. Sinds 2006 wordt deze ondersteuning verzorgd door onderwijsadviesbureaus als de leerling thuis of in een perifeer ziekenhuis verblijft, en door een educatieve voorziening indien het een universitair medisch centrum betreft.² Dit onderscheid is ingegeven door de gedachte dat in deze centra veelal sprake is van een substantieel en stabiel aantal kinderen, wat een permanente voorziening rechtvaardigt.

Volgens de regering is deze structuur inmiddels verouderd, versnipperd en inflexibel, omdat gespecialiseerde, niet academische kinderziekenhuizen, zoals het Prinses Maxima Centrum voor kinderoncologie, geen recht op subsidie hebben voor het opzetten van een educatieve voorziening. Ook worden kinderen de laatste jaren sneller uit het ziekenhuis ontslagen en zijn zij langer ziek thuis, terwijl er door gescheiden subsidiestromen niet geschoven kan worden tussen de inzet van capaciteit voor ambulante onderwijsondersteuning en educatieve voorzieningen.³ Tevens is het aantal onderwijsadviesbureaus door fusies en opheffingen gedaald van 56 naar 9, wat risico's oplevert voor de

² In de (verouderde) wettelijke terminologie: schoolbegeleidingsdiensten en academische ziekenhuizen.

³ Het subsidiebudget voor onderwijsadviesbureaus is gebaseerd op het aantal schoolgaande leerlingen per jaar in de betreffende regio. Dat voor de universitaire medische centra op cijfers uit de jaren negentig met betrekking tot het aantal opgenomen zieke kinderen dat een ziekenhuisschool bezocht.

beschikbaarheid. Deze ontwikkelingen zijn eerder gesignaleerd in de evaluatie van de wet.⁴

Het voorstel houdt in dat de ondersteuning als wettelijke taak wordt neergelegd bij een landelijk werkzame stichting. Dit wordt waarschijnlijk Stichting Ziezon, waarbij alle consultants in dienst komen.⁵ De uitvoering van de primaire taken zal regionaal worden georganiseerd. Dat wordt ook in de statuten van de stichting geregeld. In de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten wordt een grondslag voor subsidiëring van de stichting opgenomen. De subsidiërelatie met de huidige 9 onderwijsadviesbureaus, universitair medische centra en de branchevereniging Onderwijsontwikkeling Nederland wordt beëindigd.

2. Keuze voor een rechtspersoon met een wettelijke taak

De Afdeling onderschrijft dat de bestaande voorzieningen van onderwijs-ondersteuning aan zieke leerlingen aan modernisering toe zijn. De regering kiest daarbij voor het inrichten van een nieuwe structuur. Volgens de toelichting levert de bestaande structuur risico's op uit een oogpunt van landelijke dekking, omdat de verdeling van de middelen tussen onderwijsadviesbureaus en educatieve voorzieningen vastligt en voorts alleen academische ziekenhuizen gesubsidieerd worden voor een educatieve voorziening. Een landelijke stichting, waarbij alle consultants in dienst zijn, kan in een dergelijke situatie de inzet van middelen en capaciteit aanpassen aan de ontwikkelingen, waardoor een flexibele, stabiele en landelijk dekkende structuur voor ondersteuning van scholen bij het onderwijs aan zieke leerlingen ontstaat. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Noodzaak van centralisering

De toelichting besteedt aandacht aan de vraag of de huidige knelpunten niet weggenomen kunnen worden door andere, minder ingrijpende wetswijzigingen. Het aanvoeren van de noodzaak van «flexibiliteit» volstaat daarbij niet zonder nadere inkleuring. Daarbij is de vraag van belang in hoeverre bij het wegvallen van de verplichting tot het in stand houden van een permanente eigen voorziening in academische ziekenhuizen voldoende waarborgen aanwezig blijven voor adequate voorzieningen.

De Afdeling merkt op dat het subsidiebudget voor de universitaire medische centra is gebaseerd op cijfers uit de jaren negentig met betrekking tot het aantal kinderen dat in de – destijds nog bestaande – ziekenhuisscholen was opgenomen. Gegeven de gedateerdheid van deze gegevens is het de vraag waarom niet eerst is ingezet op actualisering van deze gegevens. Dit zou bijvoorbeeld al kunnen leiden tot een herschikking van de subsidies voor educatieve voorzieningen en de onderwijsadviesbureaus.

Verder is een belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel dat niet-academische ziekenhuizen thans geen subsidie kunnen ontvangen voor onderwijsondersteuning. Op zichzelf lijkt echter een beperkte wetswijziging voldoende om ook andere ziekenhuizen, zoals kinderziekenhuizen met een landelijke functie, voor een subsidie voor het opzetten van een educatieve voorziening in aanmerking te laten komen.

⁴ Past de ondersteuningsstructuur van het onderwijs aan zieke leerlingen? Oberon, juli 2017.

⁵ Ziezon bestaat uit consultants die werkzaam zijn bij een onderwijsadviesbureau of bij een educatieve voorziening. Dit netwerk coördineert op landelijk niveau de kwaliteit, de expertise-ontwikkeling en de verdeling van de capaciteit over het land.

Dat geldt ook voor het feit dat in de huidige situatie een onderwijsadviesbureau alleen subsidie voor onderwijsondersteuning kan krijgen als het bureau is voortgekomen uit een schoolbegeleidingsdienst (met een bekostigingsrelatie). Dit heeft ertoe geleid dat het werkgebied van de onderwijsadviesbureaus momenteel onvoldoende aansluit op de behoefte van scholen aan onderwijsondersteuning. Een wijziging van de bekostigingsartikelen zou dit probleem wellicht ook kunnen ondervangen. Dit geldt temeer nu ook in het nieuwe stelsel wordt uitgegaan van een regionale uitvoering van de wettelijke taak.

De Afdeling adviseert nader te motiveren of de beoogde flexibiliteit van het nieuwe stelsel opweegt tegen de nadelen van de stelselwijziging, ook gezien de beschikbaarheid van minder ingrijpende alternatieven.

In het wetsvoorstel is de keuze gemaakt om de bestaande voorzieningen voor onderwijsondersteuning aan zieke leerlingen (hierna: ozl) samen te voegen in een landelijke stichting met een wettelijke taak, die de verantwoording draagt voor een passende verdeling van middelen en capaciteit. Daarbij zijn diverse alternatieven overwogen, die ook in de toelichting zijn beschreven. De betreffende alternatieven leiden echter niet tot een vergelijkbaar resultaat. Zo is overwogen om de huidige structuur aan te passen of om de subsidies te herijken. Tevens is gekeken of de bekostigingsartikelen kunnen worden aangepast, waarna de verdeelsleutel in lagere regelgeving zou worden neergelegd. De landelijke stichting met een wettelijke taak zoals opgenomen in het wetsvoorstel creëert een toekomstbestendige structuur. Op die manier kan flexibel worden ingespeeld op regionale veranderingen in de benodigde capaciteit voor ozl. De consulenten ozl zijn in dienst bij de landelijke stichting. Die stichting kan ondersteuning bieden aan scholen met zieke leerlingen⁶, ongeacht de woonplaats van die leerlingen en ongeacht de vraag waar de leerling zich bevindt. De stichtingsvorm ligt hierbij het meest voor de hand, omdat rechtspersoonlijkheid noodzakelijk is om de subsidie te kunnen verstrekken en de stichting de meest geëigende vorm is voor deze activiteiten vanwege het maatschappelijk doel. Met alle overwogen alternatieven zou de hierboven beschreven flexibiliteit daarmee niet of in mindere mate worden gerealiseerd.

De keuze voor een landelijke stichting met een wettelijke taak is in de toelichting nader onderbouwd in de paragrafen 2.5 en 2.6.

b. Wettelijke verankering van de regionale werkwijze

Op grond van het wetsvoorstel krijgt de rechtspersoon een aantal taken, waaronder het ondersteunen en adviseren van het bevoegd gezag bij het verzorgen van onderwijs aan zieke leerlingen. De invulling van die taken wordt beschreven in de toelichting, waarvan de tekst is ontleend aan de conceptstatuten van de op te richten stichting.⁷

Volgens de toelichting draagt de stichting daarnaast zorg voor «een regionale infrastructuur waarbij de uitoefening van deze taken zijn ingebed binnen onderwijsadviesbureaus en binnen ziekenhuizen, of in de nabijheid daarvan».

In eerste instantie zullen er nog vijf regio's blijven, waarbinnen de consulenten hun standplaats hebben.⁸ Daarbij kan de stichting variëren in

⁶ Het wetsvoorstel heeft ook deels betrekking op mbo. Voor de leesbaarheid wordt in dit nader rapport echter korthedshalve alleen gesproken van «leerlingen» en «scholen» en niet van «studenten» en «instellingen».

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.6.1.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.6.2.

de wijze waarop de consulenten ondersteuning bieden: ambulant, in een meer structurele voorziening binnen een ziekenhuis, of beide.

De Afdeling merkt op dat het uitgangspunt van een regionale uitvoering niet is opgenomen in het wetsvoorstel. Een evenwichtige regio-indeling vormt echter een belangrijke voorwaarde om een landelijke dekking en goede aansluiting bij lokale omstandigheden te garanderen, hetgeen ook een argument vormt voor de beoogde stelselwijziging. De regiovorming is onvoldoende geregeld, indien deze slechts wordt vermeld in de subsidievoorwaarden of in de statuten van de Stichting. De Afdeling adviseert om de uitgangspunten van regionale uitvoering wettelijk te verankeren, waarbij de uitwerking kan worden geregeld in lagere regelgeving.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting aan te passen.

De Afdeling merkt terecht op dat een regionale infrastructuur niet in regelgeving wordt verankerd. Het is aan de Stichting om haar mensen en middelen zo goed mogelijk in te zetten en de organisatie aan te passen als de omstandigheden daarom vragen. Het wettelijk vastleggen van regio's, waarbinnen de Stichting zich moet organiseren, staat een flexibele organisatie in de weg. Omdat de Stichting de wettelijke taak heeft om scholen in het hele land te ondersteunen op het gebied van ozl, acht de regering het niet opportuun om het werkgebied van de Stichting wettelijk op te splitsen. In tegenstelling tot een eerder voorstel laat de regering daarom de vormgeving van de interne organisatie nadrukkelijk aan de Stichting, waarbij op basis van de wettelijke taak gegarandeerd is dat scholen en instellingen, ongeacht waar ze zijn gevestigd, aanspraak kunnen maken op de voorzieningen die de Stichting biedt.

De toelichting is op dit punt aangepast.

3. Duur van de tijdelijke ondersteuning

Zoals onder punt 1 vermeld, worden scholen en mbo-instellingen in de praktijk twaalf weken ondersteund, waarna het samenwerkingsverband passend onderwijs de ondersteuning van langdurig en chronisch zieke leerlingen overneemt. De huidige wet bepaalt niets over de wijze waarop wordt bepaald wanneer en hoe deze overgang plaatsvindt. Het voorliggende wetsvoorstel benadrukt de tijdelijkheid van de ondersteuning door «zieke leerling» te omschrijven als «leerling die door ziekte die zich uit in lichamelijke klachten tijdelijk niet (volledig) in staat is deel te nemen aan het onderwijs».

Volgens de toelichting wordt op deze wijze aangesloten bij de praktijk dat de ondersteuning wordt verleend gedurende een termijn van maximaal twaalf weken, waarbij wordt opgemerkt dat dit geen aaneengesloten periode hoeft te zijn. Ondersteuning kan ook verspreid worden ingezet gedurende een langere tijd.

Uit de evaluatie blijkt dat bij betrokken partijen behoefte bestaat aan duidelijkheid over het «schakelmoment», waarop het samenwerkingsverband de ondersteuning overneemt. De Afdeling vraagt zich af of met de formulering in dit wetsvoorstel die gewenste duidelijkheid wordt geboden. Niet duidelijk is waarom niet is gekozen voor hetzij een wettelijk gefixeerde termijn, hetzij voor wettelijk vastgelegde criteria om deze termijn te bepalen.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

Het bevoegd gezag van de school waar de leerling is ingeschreven dient het onderwijs zo in te richten dat zieke leerlingen op adequate wijze voldoende onderwijs kunnen ontvangen. Deze verplichting geldt nu al en verandert niet met dit wetsvoorstel. Hetzelfde geldt voor de taken en verplichtingen van de school en het samenwerkingsverband in het kader van passend onderwijs. Er is geen sprake van een concreet «schakel-moment» waarop de ondersteuning van de Stichting aan de school (ozl) overgaat naar de ondersteuning van de leerling door de school (passend onderwijs). Ozl heeft immers een andere adressant. Omdat het een andere vormen van ondersteuning zijn, kunnen ze ook naast elkaar bestaan. In de eerste twaalf weken dat een leerling ziek is, wordt doorgaans duidelijk of een leerling al dan niet langdurend ondersteund moet worden. Die afweging maken de school, eventueel het samenwerkingsverband, en de Stichting in onderling overleg. De school kan door middel van ozl worden ondersteund in de eerste periode dat de leerling ziek is. Die ondersteuning kan, als dat nodig is, ook langer dan twaalf weken worden ingezet. De mate en periode waarin die ondersteuning nodig is verschilt per leerling. Mocht er op de langere termijn nog altijd sprake zijn van een ondersteuningsbehoefte van de leerling, dan is de school waar de leerling ingeschreven staat op basis van de zorgplicht passend onderwijs verantwoordelijk voor de ondersteuning van leerlingen op scholen.⁹

Het bovenstaande is in de toelichting verhelderd.

4. Verwerking persoonsgegevens

Het wetsvoorstel bepaalt dat de rechtspersoon bevoegd is om persoonsgegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens betreffende de gezondheid, te verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken.¹⁰

a. Reikwijdte

De bevoegdheid tot verwerking van persoonsgegevens geldt voor alle vijf de wettelijke taken van de stichting, waaronder de onderzoekstaken en de aanvullende activiteiten. De toelichting stelt echter dat er alleen een noodzaak van verwerking is bij de eerste drie taken (concretiseren, ondersteunen en vervullen).

De Afdeling adviseert de noodzaak van verwerking van persoonsgegevens voor de verschillende taken te verduidelijken.

De Afdeling heeft erop gewezen dat uit de toelichting bij het wetsvoorstel naar voren komt dat er een noodzaak is voor het verwerken van persoonsgegevens bij het concretiseren van het landelijke beleid, het ondersteunen en adviseren van het bevoegd gezag van scholen bij het verzorgen van onderwijs aan zieke leerlingen en bij het vervullen van de expertisefunctie. Deze drie taken zijn genoemd in artikel 3c van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013. Het derde lid van artikel 3c is aangepast, zodat de verwerking van persoonsgegevens tot deze taken wordt beperkt.

b. Verwerking bijzondere persoonsgegevens

In de toelichting wordt als grondslag voor verwerking van bijzondere persoonsgegevens verwezen naar artikel 9, sub g, AVG. Dit betekent dat betrokkene geen expliciete toestemming hoeft te geven, zoals artikel 9,

⁹ Het mbo kent overigens geen samenwerkingsverband passend onderwijs.

¹⁰ Artikel 3c, derde lid.

sub a, AVG, vermeldt. In de toelichting wordt echter wel gewezen op de noodzaak van ouders en leerlingen om toestemming te geven, «omdat de rechtspersoon anders geen hulp kan aanbieden». De strekking van deze passage lijkt te zijn dat – uit een oogpunt van behoorlijk bestuur – aan de ouders om medewerking wordt gevraagd.

Omdat gezien de grondslag voor de gegevensverwerking geen toestemming nodig is in de zin van de AVG, adviseert de Afdeling ter vermindering van misverstanden voor deze situatie de term «toestemming» te vermijden.

c. Zwaarwegend belang

Indien beroep wordt gedaan op het zwaarwegend algemeen belang ter verwerking van bijzondere persoonsgegevens geldt in meer algemene zin dat zo nodig aanvullende passende en specifieke maatregelen moeten worden getroffen.¹¹

Het voorstel voorziet in een bewaartermijn.¹² Ook blijft als gevolg van een aanpassing van de Wet SLOA 2013 openbaarmaking van deze gegevens door de rechtspersoon achterwege. De Afdeling merkt op dat nog andere aanvullende waarborgen denkbaar zijn, zoals het verder inkaderen van de gegevens bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling, beperkingen ten aanzien van de toegang tot de bijzondere persoonsgegevens en geheimhouding.¹³

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op deze nadere waarborgen en deze waar nodig in het wetsvoorstel op te nemen.

De verwerking van gewone en bijzondere persoonsgegevens die in het kader van dit wetsvoorstel plaatsvindt heeft betrekking op gegevens over de zieke leerling en op diens ziekte. Het betreft de minimale persoonsgegevens die nodig zijn om de taken van de consulent ozl goed te vervullen. Zonder inzicht in het ziektebeeld van de leerling is immers niet goed te beoordelen welke ondersteuning de school nodig heeft. Bij de verwerking zijn diverse waarborgen aanwezig. De gegevens worden conform de Algemene verordening gegevensbescherming niet langer bewaard dan noodzakelijk. De bewaartermijn voor de verwerkte gegevens is in beginsel maximaal twee jaar nadat de ondersteuning aan de zieke leerling is aangevraagd, tenzij uit de aard van het ziektebeeld een langere termijn volgt. Daarnaast geldt een geheimhoudingsplicht voor de stichting als verwerker van de persoonsgegevens. De persoonsgegevens worden door (de ouders van) de leerling zelf aangeleverd door middel van het aanmeldformulier. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast, zodat de gegevensverwerking is beperkt tot de eerste drie wettelijke taken van de Stichting. Tevens is de toestemming die eerder in de toelichting was opgenomen vervangen door instemming. Bedoeld is dat instemming van (de ouders van) de leerling met het verwerken van de persoonsgegevens als een aanvullende waarborg fungeert. De toelichting en het wetsvoorstel zijn op dit punt aangepast.

¹¹ Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

¹² Artikel 3c, derde lid.

¹³ Zie bijvoorbeeld artikel 30, vierde lid, van de UAVG.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Tot slot wordt opgemerkt dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel bij de Afdeling advisering van de Raad van State de portefeuille van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in diens afwezigheid waarnam. Uit de portefeuillevverdeling volgt dat het merendeel van o.z.l. betrekking heeft op het funderend onderwijs en zich dus in de portefeuille van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs bevindt. De ondertekening van het wetsvoorstel en dit nader rapport is daarom aangepast.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
M.L.J. Paul