

No. W05.23.00211/I

's-Gravenhage, 8 november 2023

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 centralisatie 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 regionale onderwijsadviesbureaus of een (fysiek aanwezige) educatieve voorziening bij academische ziekenhuizen. Als gevolg van de voorgenomen centralisatie 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 centralisatie ter vervanging van de huidige wettelijke structuur van regionaal werkende onderwijsadviesbureaus en educatieve 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 voor enkele privacyaspecten. Met het oog hierop is aanpassing van wetsvoorstel en toelichting wenselijk.

#### 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 zorg over. Sinds 2006 wordt deze ondersteuning verzorgd door regionale onderwijsadviesbureaus als de leerling thuis of in een gewoon ziekenhuis verblijft, en door een educatieve voorziening indien het een universitair medisch centrum betreft.<sup>1</sup> Dit onderscheid is ingegeven door de gedachte dat in academische ziekenhuizen 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

---

<sup>1</sup> In de (verouderde) wettelijke terminologie: schoolbegeleidingsdiensten en academische ziekenhuizen.

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.<sup>2</sup> Tevens is het aantal onderwijsadviesbureaus door fusies en opheffingen gedaald van 56 naar 15, wat risico's oplevert voor de beschikbaarheid. Deze ontwikkelingen zijn eerder gesignaleerd in de evaluatie van de wet.<sup>3</sup>

Het voorstel houdt in dat de ondersteuning als wettelijke taak wordt neergelegd bij een landelijk werkzame stichting. Dit wordt waarschijnlijk Stichting Ziezon, thans nog het netwerk Ziezon (ziek zijn en onderwijs).<sup>4</sup> De uitvoering van de primaire taken zal regionaal blijven plaatsvinden, door onderwijsadviesbureaus en binnen ziekenhuizen, dan wel in de nabijheid daarvan. Dit wordt in de statuten van de stichting geregeld. In de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten wordt een grondslag voor subsidiëring van de stichting opgenomen. De subsidierelatie met de huidige 15 onderwijsadviesbureaus, 8 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 onderwijsondersteuning 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 consulenten 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Past de ondersteuningsstructuur van het onderwijs aan zieke leerlingen? Oberon, juli 2017.

<sup>4</sup> Ziezon bestaat uit consulenten die werkzaam zijn bij een onderwijsadviesbureau of bij een educatieve voorziening. Dit netwerk coördineert op landelijk niveau de kwaliteit, de expertiseontwikkeling en de verdeling van de capaciteit over het land.

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.

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.

*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.<sup>5</sup>

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 consultants hun standplaats hebben.<sup>6</sup> Daarbij kan de stichting variëren in de wijze waarop de consultants ondersteuning bieden: ambulante, 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

<sup>5</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.6.1.

<sup>6</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.6.2.

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.

### 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.

### 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.<sup>7</sup>

#### 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.

#### b. *Verwerking bijzondere persoonsgegevens*

---

<sup>7</sup> Artikel 3c, derde lid.

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, 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 vermijding 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.<sup>8</sup>

Het voorstel voorziet in een bewaartermijn.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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

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,

---

<sup>8</sup> Artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG.

<sup>9</sup> Artikel 3c, derde lid.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 30, vierde lid, van de UAVG.