

Vergaderjaar 2008–2009

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 29

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2009

In 2006 zijn de voorbereidingen voor de invoering van het persoonsgebonden nummer in het primair onderwijs begonnen. Scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn, net als de scholen voor voortgezet onderwijs en de mbo-instellingen, wettelijk verplicht om de persoonsgebonden nummers van hun leerlingen op te nemen in hun administratie.

Het persoonsgebonden nummer is gelijk aan het burgerservicenummer van de leerling. Het wordt ook wel aangeduid met de term onderwijsnummer (in de wet is de term onderwijsnummer gereserveerd voor het nummer dat een leerling krijgt als het geen burgerservicenummer heeft). Door de invoering van het persoonsgebonden nummer zullen de scholen in het primair onderwijs hun gegevens sneller en betrouwbaarder kunnen uitwisselen met de overheid. Het nummer is de basis voor een eigentijdse informatievoorziening, zowel voor de school als voor de rijksoverheid. Met deze brief wil ik u informeren over de stand van zaken bij de invoering van het persoonsgebonden nummer in het primair onderwijs.

1. Inleiding

De implementatie van het persoonsgebonden nummer is in volle gang. Scholen hebben het burgerservicenummer van hun leerlingen geregistreerd en brengen hun leerlinggegevens op orde. Zij worden daarbij ondersteund door PGNPO, de projectorganisatie van het veld. De komende anderhalf jaar ligt de nadruk in het invoeringstraject op de concrete acties die de scholen, onder begeleiding van de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), moeten verrichten om hun leerlinggegevens daadwerkelijk uit te wisselen met het Basisregister Onderwijs (BRON). Dit lijkt mij dan ook een geschikt moment om uw Kamer te informeren over de activiteiten die vanaf 2006 tot nu toe zijn uitgevoerd en over de volgende fase van het invoeringstraject.

Omdat dit de eerste voortgangsrapportage is die ik uw Kamer over de invoering van het persoonsgebonden nummer in het primair onderwijs zend, sta ik in deze brief wat uitgebreider stil bij een aantal inhoudelijke aspecten.

In *paragraaf 2* wordt een aantal belangrijke voordelen van het persoonsgebonden nummer toegelicht. Voor de scholen betekent het gebruik van het persoonsgebonden nummer op termijn een vermindering van de administratieve last. De overheid kan beter toezien op de rechtmatigheid van de bekostiging. En doordat de leerling beter in beeld is, ook bij een overstap naar een andere school, kunnen scholen en overheid hun beleid beter laten aansluiten op de behoeften van leerlingen.

Paragraaf 3 schetst de context van de invoering. Het traject kent een gefaseerde aanpak, toegesneden op de karakteristieken van het primair onderwijs, waarin niet alleen technische, maar ook administratieve en organisatorische aspecten veel aandacht krijgen. Scholen krijgen de ruimte om stap voor stap een nieuwe werkwijze te implementeren. Zij worden daarbij intensief begeleid door de projectorganisatie PGNPO en (vanaf 2009) door de IB-Groep. De verschillende fasen in het invoeringstraject voor de school worden nader beschreven in *paragraaf 4*: het verzamelen van de burgerservicenummers, het up-to-date brengen van de leerling-administraties, en het kwalificeren van de scholen voor het elektronisch uitwisselen van gegevens met de IB-Groep. Voordat de scholen daadwerkelijk gegevens uitwisselen met de IB-Groep, testen we zorgvuldig de gehele digitale keten.

Paragraaf 5 gaat in op de resultaten van de periodieke monitor van het invoeringsproces. De rapporten van Regioplan geven aanleiding tot gematigd optimisme: tot nu toe loopt het goed, maar het is duidelijk dat er nog een behoorlijke weg is te gaan. De scholen staan voorlopig neutraal tot gematigd positief tegenover (de invoering van) het persoonsgebonden nummer. Naarmate de school verder is in het invoeringsproces, neemt de kennis van de verschillende aspecten van de invoering toe. Maar we zien ook dat, nu steeds meer scholen het invoeringsproces aan den lijve ondervinden, zij kritischer worden, soms op problemen stuiten en vaker een beroep doen op de helpdesk.

In *paragraaf 6* maak ik de voorlopige balans op. Deze is overwegend positief. Tegelijkertijd maakt de monitor duidelijk dat van de scholen een aanzienlijke inzet en investering wordt gevraagd. Deze signalen neem ik serieus. De scholen kunnen rekenen op heldere voorlichting en goede begeleiding bij elke stap die zij in het proces moeten zetten. Het uitgangspunt daarbij is: zelf organiseren waar mogelijk, intensieve begeleiding op maat waar nodig. De gekozen invoeringsmethodiek van het project als geheel biedt bewust ruimte voor leerervaringen bij de implementatie van de nieuwe werkwijze. Op basis van de kennis die we nu hebben gaan we ervan uit dat de scholen vanaf 1 oktober 2010 geen telformulieren ten behoeve van de bekostiging meer hoeven in te vullen. Maar ik sluit mijn ogen niet voor de risico's. Het is een technisch ingewikkelde, lastig te sturen operatie, waarbij ondanks de zorgvuldige testen onvoorziene technische of organisatorische problemen bij de aansluiting van meer dan zeventuizend scholen nooit zijn uit te sluiten. Bij deze planning staat voor mij zorgvuldigheid voorop. Dat is in het belang van de scholen. De continuïteit van de bekostiging mag immers niet in gevaar komen.

2. Voordelen van het persoonsgebonden nummer

Het persoonsgebonden nummer heeft zowel voor de scholen als voor de overheid een aantal voordelen. Door de invoering van het persoonsgebonden nummer zullen de administratieve lasten voor scholen – op termijn – verminderen. Scholen zullen minder vaak door uiteenlopende instanties worden lastiggevallen met het verzoek om gegevens te leveren.

Na afronding van de invoering van het persoonsgebonden nummer wisselen zij tweewekelijks digitaal gegevens uit met BRON bij de IB-Groep.

Rechtmatige bekostiging

Zowel de overheid als de school hebben er belang bij dat de kans op fouten in de gegevens kleiner wordt. De gegevens die CFI in de toekomst uit BRON ontvangt en vervolgens gebruikt voor het vaststellen van de bekostiging waar een school recht op heeft, zijn actueel en eenduidig. Daardoor is er minder kans op fouten in de bekostiging en kan de overheid ook beter toezien op de rechtmatigheid van de bekostiging. Na afronding van het invoeringstraject zal de vaststelling van de bekostiging van de scholen integraal plaatsvinden op basis van dit nummer en de hieraan gekoppelde gegevens. De bekende leerlingtellingen, en ook een aantal aanvraagprocedures (bijvoorbeeld voor groei- en leerlinggebonden financiering), zullen dan voor de scholen in het primair onderwijs definitief tot het verleden behoren.

Beleidsinformatie

In het leerlingadministratiesysteem van de school zijn uiteenlopende onderwijsgegevens aan het persoonsgebonden nummer gekoppeld. Het gaat dus niet alleen om gegevens als geboortedatum, geslacht en postcode. Het leerlingadministratiesysteem bevat bijvoorbeeld informatie over het leerlinggewicht, het wel of niet hebben deelgenomen aan voor- en vroegschoolse educatie, eventuele leerlinggebonden financiering, de score op een eindtoets en het advies van de basisschool voor het voortgezet onderwijs. Daarnaast komt er door de uitwisseling van deze onderwijsgegevens meer en betere beleidsinformatie beschikbaar over het aantal leerlingen op een school, veranderingen in de leerlingaantallen, of het percentage achterstandsléerlingen op een school of in een gemeente.

Doorlopende leerlijn

Door de beschikbaarheid van deze gegevens over de gehele leerlijn kan het onderwijsbeleid van de overheid inspelen op de ontwikkelingen bij de scholen. De effecten van het beleid zijn ook sneller en duidelijker in beeld te brengen. CFI zal de gegevens in de vorm van benchmarkinformatie beschikbaar stellen aan de scholen. Omdat de gegevens in de leerlingadministratie van de school altijd up-to-date zijn, kan het beleid van de school dus ook beter aansluiten op de feitelijke situatie. Scholen gebruiken het persoonsgebonden nummer in hun contacten met andere onderwijsinstellingen bij het in- en uitschrijven van leerlingen. De school kan met het persoonsgebonden nummer straks ook gemakkelijker informatie uitwisselen met de gemeente bij spijbelen of (langdurige) afwezigheid van het kind. Er is dus meer en betere longitudinale informatie beschikbaar over zowel de leerlingpopulatie van scholen als over de individuele leerling, ook als deze overstapt naar een andere school voor primair onderwijs of doorstroomt naar het vervolgonderwijs.

Het persoonsgebonden nummer is, kortom, een instrument voor een rechtmatige bekostiging en het voeren van verantwoord onderwijsbeleid. Het persoonsgebonden nummer biedt scholen zicht op de onderwijsloopbaan van leerlingen en maakt een goede overdracht mogelijk bij de overgang van een leerling naar een andere school of naar het vervolgonderwijs.

3. Context invoeringstraject

Het gebruik van het persoonsgebonden nummer levert straks dus een aantal belangrijke voordelen op. Dit neemt niet weg dat de implementatie nu hard werken is voor alle betrokken partijen. Het invoeringstraject van het persoonsgebonden nummer vraagt met name veel van de scholen. Zij moeten niet alleen de persoonsgebonden nummers van hun leerlingen in hun leerlingadministratie opnemen, maar de hele leerlingadministratie moet geschikt worden gemaakt voor het opslaan en uitwisselen van de gegevens die worden gekoppeld aan het persoonsgebonden nummer.

Projectorganisatie PGNPO

Een grote betrokkenheid van de scholen is dus nodig. De organisaties voor bestuur en management en de Algemene Vereniging van Schoolleiders hebben daarom het initiatief genomen voor de inrichting van een eigen projectorganisatie om de scholen te begeleiden en te ondersteunen bij dit proces. De projectorganisatie PGNPO is begin 2006 gestart met haar werkzaamheden voor het scholenveld. Inmiddels heeft de projectorganisatie een goede relatie opgebouwd met de scholen. PGNPO ondersteunt de scholen bij het op orde brengen en controleren van de leerlinggegevens die straks met de IB-Groep moeten worden uitgewisseld. Daartoe zijn afspraken gemaakt met softwareleveranciers. PGNPO heeft een via het internet te benaderen informatiesysteem ingericht om alle betrokken partijen van benodigde gegevens te voorzien, hen van de voortgang op de hoogte te houden, en gesignaleerde knelpunten snel te kunnen oplossen. De bereidheid om met het nummer aan de slag te gaan en gebruik te maken van de ondersteuningsfaciliteiten van PGNPO is groot. De invoeringsmonitor van Regioplan (waarover in paragraaf 5 van deze brief meer) laat zien dat scholen neutraal tot gematigd positief staan tegenover de invoering van het persoonsgebonden nummer. Dat is in deze lastige implementatiefase als een goede uitkomst te beschouwen, en een compliment aan de projectorganisatie PGNPO waard.

Rekening houden met karakteristieken

Bij het ontwikkelen van de invoeringsstrategie is rekening gehouden met een aantal relevante karakteristieken van het primair onderwijs. Een eerste punt is de schaalgrootte. Er zijn ruim zeventuizend scholen, met een relatief beperkte omvang (gemiddeld 225 leerlingen per school). De leerlingadministratie wordt op het niveau van de afzonderlijke school gevoerd. Alle scholen zullen het invoeringstraject moeten doorlopen en moeten zich daarbij gesteund weten door hun bestuur en/of het bovenschools management. Het persoonsgebonden nummer wordt tegelijkertijd ingevoerd in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

Bekostiging

Het primair onderwijs kent in de tweede plaats een uitgebalanceerde bekostiging die rekening houdt met de specifieke situatie van scholen (zoals bijvoorbeeld de toegankelijkheid van kleine scholen op het platteland, het bestrijden van achterstanden en de schoksgewijze instroom in nieuwe wijken). Dit is relevant, omdat de hoogte van de bekostiging van de scholen na de invoering van het persoonsgebonden nummer zal worden bepaald aan de hand van de tellingen op basis van het persoonsgebonden nummer. Vanwege de doorlopende instroom van vierjarigen worden leerlingen elke maand «geteld», het is dus belangrijk dat gegevens over leerlingen up-to-date zijn. Verder kent het primair onderwijs twee soorten doelgroepenbekostiging: de gewichtenregeling in het basis-

onderwijs en de CUMI-regeling in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Ten slotte is er sprake van leerlinggebonden financiering.

Automatiseringsgraad

Ook speelt, ten derde, mee dat er grote onderlinge verschillen zijn in de automatiseringsgraad en de administratieve organisatie op de scholen in het primair onderwijs. Veel administratieve taken worden door administratiekantoren of door overkoepelende besturen uitgevoerd. De leerlingadministratie wordt evenwel vrijwel altijd op elke afzonderlijke school bijgehouden. Door de invoering van het persoonsgebonden nummer stelt de overheid andere eisen aan de scholen. De school moet andere procedures volgen om de bekostiging waar het bestuur aanspraak op kan maken te ontvangen. Pas als de gegevensset van elke leerling correct en volledig is ingevoerd in het leerlingadministratiesysteem, kunnen de gegevens in BRON als basis dienen voor de bekostiging.

Aanpak toegesneden op primair onderwijs

De invoering van het persoonsgebonden nummer is zeker niet uitsluitend een «technische» operatie waarbij een school kan volstaan met de aanpassing van de software van de leerlingadministratie. Juist vanwege de karakteristieke eigenschappen van het primair onderwijs – de schaal-grootte, de wijze van bekostiging, de automatiseringsgraad – vragen de administratieve en organisatorische aspecten veel aandacht. De verandering van werkwijzen van medewerkers op de scholen is een belangrijke succesfactor. Dit betekent dat de scholen ruimte moeten krijgen om zelf de stappen te zetten die nodig zijn voor een succesvolle invoering van het persoonsgebonden nummer. Het invoeringstraject kent daarom een gefaseerde aanpak. Tijdens de invoering zijn niet alle scholen op hetzelfde moment in dezelfde fase van de invoering. Elke individuele school die een bepaalde fase heeft doorlopen, «kwalificeert» zich voor deelname aan de volgende fase.

4. Gefaseerde aanpak invoering

De invoering bestaat voor de scholen uit drie fasen. Een school kan pas door naar de volgende fase, als de voorafgaande fase met succes is afgerond. Het is niet zo dat alle scholen tegelijkertijd in dezelfde fase zitten. De aanpak in clusters van scholen impliceert dat scholen die eerder aan de beurt zijn, zich ook eerder zullen kwalificeren voor de volgende fase. De drie fasen van het invoeringsproces zijn:

- Fase 1: Scholen verzamelen en registreren de sofinummers (burgerservicenummers) van hun leerlingen in de leerlingadministratie (deze fase wordt de PGN-scan 1 genoemd).
- Fase 2: Scholen bereiden onder begeleiding van de helpdesk van PGNPO hun leerlinggegevens voor op de uitwisseling met BRON (deze fase wordt de PGN-scan 2 genoemd).
- Fase 3: Scholen wisselen onder begeleiding van de IB-Groep daadwerkelijk hun gegevens uit met BRON. Als deze uitwisseling kwalitatief en kwantitatief goed verloopt, is de school «aangesloten op» BRON (deze fase wordt Aansluiting BRON genoemd).

Na de aansluiting «op» BRON kan de school periodiek leerlinggegevens uitwisselen met de IB-Groep. Scholen zullen dit in de nieuwe situatie tweewekelijks doen. De softwareleveranciers zorgen ervoor dat deze uitwisseling met behulp van de nieuwe administratiesystemen zo gebruiksvriendelijk mogelijk plaatsvindt. Op basis van deze gegevensleveringen ontvangen de scholen bekostiging van CFI.

Gebruiksgemak voor scholen

Tijdens de voorbereidingsfase werd duidelijk dat voor de scholen in het primair onderwijs een andere techniek voor gegevensuitwisseling gewenst is dan in het voortgezet onderwijs, waar het persoonsgebonden nummer inmiddels is ingevoerd. In het primair onderwijs zijn de scholen van een kleinere omvang en wordt de leerlingadministratie op het niveau van de individuele school gevoerd. Er is een soepeler manier van gegevensuitwisseling nodig die minder handelingen van de individuele (medewerker op de) school vraagt. Daarom is in 2006 voldoende tijd genomen om een programma van eisen op te stellen dat optimaal tegemoet komt aan het gebruiksgemak voor de scholen in het primair onderwijs. De uitwerking met het georganiseerde scholenveld, IB-Groep en CFI van deze nieuwe technische aanpak heeft ongeveer een jaar gekost. (De brief over de inventarisatie van lopende ICT-projecten van 8 februari 2008 van de minister van BZK (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 112 en bijlage) geeft hierover meer informatie).

Fase 1 en 2: voorbereiden leerlinggegevens

Bijna alle scholen hebben de eerste stap – het opnemen van de burgerservicenummers van leerlingen in de administratie – in 2006 en 2007 met succes uitgevoerd. In februari 2008 is een begin gemaakt met de tweede fase, de zogenoemde PGN-scan 2. Dit is de fase waarin de scholen hun leerlinggegevens voorbereiden op de elektronische uitwisseling met de IB-Groep. De scholen wisselen tijdens deze stap gegevens uit met de projectorganisatie PGNPO. PGNPO voert een aantal controles uit op de gegevens van de scholen om te kijken of de kwaliteit van de ingevoerde gegevens in orde is. Bovendien stuurt PGNPO het burgerservicenummer samen met enkele persoonsgegevens ter controle door naar de IB-Groep. De IB-Groep controleert of het burgerservicenummer overeenkomt met de gegevens in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Voor de leerlingen waarvan de school het niet heeft ingevuld (op dit moment ongeveer 5 procent van alle leerlingen), zal de IB-Groep dit alsnog via de GBA trachten te achterhalen. Leerlingen die geen burgerservicenummer hebben, krijgen een door de IB-Groep uitgereikt onderwijsnummer dat lijkt op een burgerservicenummer. PGNPO stuurt het resultaat in een rapportage terug naar de school, waarin staat op welke punten de leerlingadministratie nog verbeterd moet worden.

De school kan zo in een aantal slagen vaststellen of de eigen administratie «PGN-proof» is. Scholen worden hierbij op verschillende manieren, waar nodig individueel, ondersteund door PGNPO. Voor deze aanpak is gekozen, omdat de ervaring in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs heeft geleerd dat de gegevens van de scholen in eerste instantie vaak nog niet geschikt zijn voor de uitwisseling met de IB-Groep. Op deze manier wordt de eerste levering door de ruim zeven-duizend scholen aan de IB-Groep zo goed mogelijk voorbereid. Inmiddels zijn vijfduizend scholen gestart met de PGN-scan. Ongeveer vijftig procent van deze scholen heeft alle leerlinggegevens nu op orde. Het doel is dat medio 2009 alle scholen hun leerlinggegevens op orde hebben.

Fase 3: aansluiting scholen op BRON

Vanaf fase 3 – de Aansluiting BRON – zal de ondersteuning van de scholen worden overgenomen door de IB-Groep. In deze fase gaan scholen die hun leerlingadministratie up-to-date hebben gebracht onder begeleiding van de IB-Groep rechtstreeks gegevens uitwisselen met BRON. De IB-Groep slaat deze gegevens op in BRON en levert ze door aan CFI. CFI interpreteert deze gegevens in relatie tot de bekostiging en koppelt dat

digitaal terug aan de scholen. Per school wordt tijdens de Fase Aansluiting BRON gedurende een begeleid traject van gemiddeld tien weken beoordeeld of deze klaar is voor bekostiging op basis van het persoonsgebonden nummer. Er wordt gezien of de stand in BRON een correcte weergave is van de situatie op een school, zowel kwantitatief (staan alle leerlingen in BRON?) als kwalitatief (staan de gegevens van de leerlingen correct in BRON zodat dit leidt tot een rechtmatige bekostiging?). Vervolgens kan de school bekostigd worden op basis van de leveringen met het persoonsgebonden nummer aan de IB-Groep (en kunnen de papieren tellingen van CFI vervallen).

Begeleiding van scholen

De fase Aansluiting BRON wordt uitgevoerd van medio 2009 tot medio 2010. Het is een cruciale stap in het invoeringstraject. Dan moet blijken of de geteste keten ook in de praktijk goed functioneert en scholen daadwerkelijk en zonder problemen op de nieuwe wijze leerlinggegevens kunnen uitwisselen. De doelstelling is dat de 1-oktober telling in 2010 ten behoeve van de bekostiging voor alle scholen op basis van het persoonsgebonden nummer zal plaatsvinden.

In deze periode zal opnieuw een beroep worden gedaan op de professionaliteit en flexibiliteit van de scholen. Sommige scholen zullen extra inspanningen moeten plegen om de nieuwe wijze van bekostiging te realiseren, terwijl de voordelen van dit nieuwe bekostigings- en informatiesysteem voor hen pas later zichtbaar zullen worden. De scholen zijn verplicht om deze stap te zetten, maar het spreekt vanzelf dat deze stap uiterst zorgvuldig zal worden begeleid door de IB-Groep. Het uitgangspunt daarbij zal zijn: zelf organiseren waar mogelijk, intensieve begeleiding op maat waar nodig. Ruim van tevoren zullen scholen op de hoogte worden gebracht van de planning en de vereiste acties die van hen bij de aansluiting worden gevraagd. Er wordt voldoende tijd genomen voor de ondersteuningsorganisatie van de IB-Groep en de softwareleveranciers om «in te leren».

Continuïteit bekostiging is randvoorwaarde

Tijdens het hele invoeringstraject van de individuele school wordt de huidige vorm van bekostiging parallel in stand gehouden. Dit betekent dat de school gedurende de Fase Aansluiting BRON haar gegevens zowel door middel van de «papieren» leerlingtelling als op de nieuwe wijze via BRON zal uitwisselen. Dit is nodig, want de belangrijkste randvoorwaarde voor het slagen van dit project is immers dat van geen enkele school de bekostiging in gevaar mag komen.

Testen digitale keten

Parallel aan de boven beschreven eerste en tweede fase van het invoeringsproces wordt vanaf 2006 de nieuwe digitale keten ontworpen, gebouwd en getest waarmee de scholen, de IB-Groep en CFI leerlinggegevens op basis van het persoonsgebonden nummer gaan uitwisselen. De Stichting PGNO heeft namens de schoolbesturen afspraken gemaakt met de softwareleveranciers over het doorvoeren van de noodzakelijke wijzigingen in de leerlingadministratiesystemen. De systemen van de scholen, de IB-Groep en CFI waren eind 2007 gereed voor de eerste testen. Er is vervolgens gestart met een aantal technische testen. Daarna volgde een uitgebreide ketentest. Deze is eind 2008 afgerond. Ten slotte vindt vanaf februari 2009 een zogenoemde veldtest plaats, waarbij een aantal scholen bij wijze van pilot samen met de IB-Groep en CFI de werkelijke gegevens uit de leerlingadministratie zal uitwisselen op basis van het

persoonsgebonden nummer. De totale testperiode is gepland tot medio 2009, zodat daarna de fase Aansluiting BRON kan beginnen.

Monitoring voortgang

Op deze manier wordt een fasegewijze aanpak van de invoering gehanteerd, waarbij clusters van scholen stap voor stap, eerst door de projectorganisatie PGNPO en vanaf begin 2009 door de IB-Groep, worden geïnfomeerd en begeleid bij het werken met het elektronisch uitwisselen van leerlinggegevens, met ruimte voor bijsturing op basis van leerervaringen die tijdens het proces worden opgedaan. De monitoring in de fase Aansluiting BRON zal gericht zijn op een snelle onderkenning van eventuele problemen bij scholen tijdens de uitwisseling van gegevens, op maatvoering in de ondersteuning en op flexibele bijstellingen van de uitvoering waar nodig. De voortgang van de invoering wordt geëvalueerd. Om de vinger aan de pols te houden laat OCW periodieke audits uitvoeren op organisatorische, technische en financiële aspecten. Regioplan voert periodiek een monitor bij de scholen uit. Ook zal OCW de komende twee jaar de ervaringen met het invoeringstraject bij een klankbordgroep van bestuurders en schooldirecteuren toetsen. In overleg met alle organisaties die betrokken zijn bij het invoeringsproces wordt bovendien een zorgvuldige regie op de communicatie gevoerd, waarbij helderheid en betrouwbaarheid van de informatie voor de scholen voorop staat.

Beveiliging van persoonsgegevens

In het invoeringstraject wordt veel aandacht besteed aan de beveiliging van de uitwisseling van de leerlinggegevens. Het betreft hier de uitwisseling van persoonsgegevens, waaraan specifieke eisen worden gesteld. De softwareleveranciers, de projectorganisatie PGNPO en de IB-Groep hebben op basis van een, door een onafhankelijke partij uitgevoerde, risicoanalyse verschillende technische maatregelen doorgevoerd (op het gebied van authenticatie, autorisatie en encryptie) om de gegevensuitwisseling zowel tijdens de PGN-scan 2 en daarna, als de scholen rechtstreeks gegevens met de IB-Groep uitwisselen, adequaat te beveiligen. Daarnaast adviseert de projectorganisatie PGNPO de scholen over een zorgvuldige omgang met de leerlinggegevens binnen de school zelf.

Kosten invoeringstraject

OCW heeft met de organisaties voor bestuur en management en de Algemene Vereniging van Schoolleiders afspraken gemaakt over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen bij de invoering van het persoonsgebonden nummer. Ook zijn tussen OCW en deze organisaties afspraken gemaakt over de technische inrichting van de keten van scholen, IB-Groep en CFI, waarbinnen de elektronische uitwisseling van gegevens op basis van het persoonsgebonden nummer zal gaan plaatsvinden. De totale kosten van het invoeringsproces vanaf 2005 tot einde 2010 worden nu geraamd op circa 62 miljoen euro, waarvan 24 miljoen gebruikt wordt voor ondersteuning van het veld (flankerend beleid) en 38 miljoen bestemd is voor uitvoeringskosten van IB-Groep en CFI (zoals de ontwikkeling van technische systemen en begeleiding van de scholen via helpdesks).

5. Resultaten monitor

De invoering van het persoonsgebonden nummer in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs heeft geleerd dat het van belang is goed in beeld te brengen welke vorderingen de scholen maken met de invoering en hoe de scholen hierover denken. Het ministerie van OCW

heeft Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven voor het uitvoeren van een monitor. In totaal zullen vier metingen worden gehouden. Regioplan heeft in het najaar van 2007 de nulmeting uitgevoerd via een internet-enquête onder 1200 scholen, waaraan 657 scholen hebben deelgenomen. Vervolgens is een telefonische interviewronde gehouden onder zestien scholen. Regioplan heeft het eindrapport in januari 2008 opgeleverd. In het najaar van 2008 heeft Regioplan meting-1 uitgevoerd, opnieuw onder 1200 scholen (respons 694 scholen). De rapporten zijn als bijlagen¹ bij deze brief gevoegd. Hieronder ga ik kort in op de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek en geef ik aan hoe ik hiermee tijdens het verdere invoeringstraject rekening zal houden.

Houding tegenover invoeringsproces

De rapporten van Regioplan geven aanleiding tot gematigd optimisme: tot nu toe loopt het invoeringsproces goed, maar het is duidelijk dat er nog een behoorlijke weg is te gaan. De meeste respondenten geven in de enquêtes aan dat ze voldoende kennis hebben over de werkzaamheden die de school moet uitvoeren voor een succesvolle invoering van het persoonsgebonden nummer. De scholen staan voorlopig gematigd positief ten opzichte van het invoeringsproces en neutraal tegenover de structurele situatie die ontstaat na invoering van het persoonsgebonden nummer. Dit beschouw ik in deze lastige implementatiefase als een goed resultaat.

Kennis

Regioplan constateert dat de scholen nog niet voldoende op de hoogte zijn van alle ins en outs van het persoonsgebonden nummer. Ook kunnen ze nog niet helemaal overzien wat er op termijn verandert en wat dan van hen wordt verwacht. Ik vind het van belang erop te wijzen dat de projectorganisatie PGNPO de scholen op dit moment stap-voor-stap informeert en begeleidt tijdens de PGN-scan. Datzelfde zal de IB-Groep doen tijdens de fase Aansluiting BRON de komende anderhalf jaar. De nulmeting van Regioplan vond plaats op het moment dat de meeste scholen klaar waren met het verzamelen en invoeren van de burgerservicenummers in hun leerlingadministratie, maar nog niet waren begonnen met de volgende fase van de invoering. Inmiddels zijn vijfduizend scholen gestart met de PGN-scan 2. Uit de Regioplan meting-1 blijkt dat de kennis bij de scholen die aan de scan hebben deelgenomen aanzienlijk beter is dan bij de scholen die dit nog niet hebben gedaan, met name de kennis over gegevenslevering en gegevensgebruik en de kennis over het invoeringsproces. Ook de kennis over bescherming van de privacy is toegenomen door de gerichte voorlichting hierover aan alle scholen door PGNPO.

Knelpunten

In de uitwisseling voor de PGN-scan 2 worden ook de knelpunten duidelijk die zich kunnen voordoen. Ongeveer 60 procent van de scholen zegt meer moeite te ondervinden dan ze tevoren hadden verwacht. Dat kwam volgens de respondenten relatief vaak door fouten in de leerlinggegevens, doordat het leerlingadministratiesysteem (nog) niet aan de eisen voor uitwisseling voldeed en door problemen in de communicatie met de helpdesk (de vervolgmeting begin 2009 zal nader ingaan op de aard van de gesignaleerde problemen).

Beoordeling ondersteuning

Het is duidelijk dat naarmate de school verder is in het invoeringsproces, de kennis van de verschillende aspecten van de invoering toeneemt. Ook

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

is het logisch dat scholen tijdens de huidige testfase op nieuwe bevindingen zullen stuiten. De scan is juist bedoeld om fouten in de leerlinggegevens op te lossen, voordat scholen daadwerkelijk gegevens gaan uitwisselen met de IB-Groep. Scholen die al aan de PGN-scan hebben deelgenomen ondervinden nu wat de uitwisseling inhoudt. Ze vinden vaker dat de invoering van het persoonsgebonden nummer te veel tijd kost voor de school. De scholen hebben in deze fase meer contact met PGNPO en doen waarschijnlijk een zwaarder beroep op de ondersteuning bij problemen en vragen. Ze beoordelen de helpdesk van PGNPO daarom kritischer. De vervolgmeting begin 2009 zal daarom inzoomen op de beoordeling van de verschillende ondersteuningsmogelijkheden, zodat de begeleiding van de scholen nog beter kan worden afgestemd op de wensen en behoeften van de scholen.

Communicatie

De informatie aan de scholen zal het komende jaar vooral gericht zijn op de inbedding van de nieuwe manier van werken op de school: wat wordt er op welk moment van de school gevraagd in de fase Aansluiting BRON en welke ondersteuning krijgt de school hierbij? Nu het moment nadert dat scholen daadwerkelijk gegevens gaan uitwisselen met de IB-Groep, is het ook van belang dat zij een concreet beeld krijgen van de eindsituatie. De monitor van Regioplan toont dat de houding van de scholen tegenover het invoeringsproces vooral afhangt van de visie op de structurele situatie die straks na invoering zal ontstaan. Scholen die positief zijn benadrukken de praktische voordelen van één gestructureerde telling en de mogelijkheden van de gegevensuitwisseling. Dit neem ik ter harte. Daarom zal de komende periode in de communicatie nadrukkelijker worden ingezet op het bieden van heldere en betrouwbare voorlichting over de structurele situatie. Scholen moeten weten welke informatie de overheid aan de leerlinggegevens in BRON ontleent en voor welke doelen deze gegevens worden gebruikt. Verder is het goed om betrokkenen te laten weten welke aparte informatievragen aan de scholen of schoolbesturen hiermee vervallen, en dat zij ook zelf kunnen profiteren van de beschikbare leerlinggegevens.

De informatie over het invoeringstraject en de structurele situatie is niet alleen belangrijk voor de scholen, maar ook voor de schoolbesturen, het bovenschools management en/of stafbureaus. Zij vervullen immers een belangrijke voorwaardenscheppende rol. Regioplan wijst erop dat besturen en de eigen organisatie nog een beperkte rol spelen in de ondersteuning van de scholen bij de invoering van het persoonsgebonden nummer. De ondersteuning door het bestuur of eigen organisatie wordt minder vaak als goed beoordeeld dan de ondersteuning door PGNPO en softwareleveranciers. In de eerstvolgende meting die Regioplan zal uitvoeren, wordt nader ingezoomd op de taakverdeling tussen school en bestuur en op de wijze van ondersteuning die de scholen van hun besturen ontvangen tijdens het invoeringstraject. Op basis hiervan zullen wij de communicatie naar bestuurders en bovenschoolse directies aanscherpen over de concrete acties die de komende periode van de scholen worden verwacht.

Uit de monitor blijkt dat de scholen hun informatie veelal ontleen aan de website van PGNPO en aan elektronische nieuwsbrieven. Ondertussen is er meer aandacht voor de communicatie op de hierboven genoemde punten. Dit gebeurt onder meer met behulp van elektronische nieuwsbrieven, zoals de PGNPO-projectmail en de Nieuwsbrief PO (van OCW en CFI), de websites van de betrokken organisaties, de inzet van relatie-beheerders in het land en factsheets bij face-to-face communicatie. De IB-Groep, CFI en PGNPO zullen vaker acte de présence geven bij

onderwijsbeurzen zoals de NOT, of bij bijeenkomsten van de organisaties voor bestuur en management. En *last but not least* wordt BRON in 2009 het centrale loket waarmee de school alle zaken rond het persoonsgebonden nummer regelt. Achter dit loket werken de IB-Groep en CFI samen in de helpdesk, het relatiebeheer en de kennisbank.

6. Waar staan we nu?

Met de start van de Aansluiting BRON treedt een fase in waarin de (technische) complexiteit van de uitwisseling van gegevens wederom toeneemt. Er is geïnvesteerd in nieuwe technologie voor de uitwisseling van de gegevens tussen de scholen en de IB-Groep. De administratieve belasting is hierdoor straks zo klein mogelijk. Er wordt anderhalf jaar de tijd genomen om de informatieketen zorgvuldig te testen, voordat de scholen gegevens gaan uitwisselen met de IB-Groep. Het belang van de scholen en de leerlingen staat hierbij voorop. In de planning is tot op zekere hoogte rekening gehouden met de mogelijkheid om technische aanpassingen gedurende het traject uit te werken. De gekozen invoeringsmethode biedt bewust ruimte voor leerervaringen bij de implementatie van de nieuwe systemen bij de IB-Groep, CFI en de scholen gedurende het traject. In 2007 zijn noodzakelijke aanpassingen van de software van IB-Groep en CFI, en van de systematiek voor de uitwisseling van gegevens tussen PGNPO en IB-Groep gerealiseerd. De testen in de eerste helft van 2008 hebben nieuwe bevindingen over de werking van de digitale keten opgeleverd, waarvoor inmiddels technische oplossingen zijn gerealiseerd. Ten opzichte van de planning die begin 2007 werd gehanteerd, is het invoeringstraject door deze testbevindingen met ongeveer een jaar verlengd.

Op basis van de kennis die we nu hebben, gaan we ervan uit dat alle scholen in de periode van medio 2009 tot medio 2010 de overstap maken naar de mogelijkheid van bekostiging op basis van het persoonsgebonden nummer. Al meer dan vijfduizend scholen in het primair onderwijs nemen op dit moment deel aan de PGN-scan. De testen van de digitale keten die nu worden uitgevoerd verlopen goed. Mijn doelstelling is dat de scholen vanaf 1 oktober 2010 geen telformulieren ten behoeve van de bekostiging meer hoeven in te vullen. Maar ik sluit mijn ogen niet voor de risico's. Het is natuurlijk niet uit te sluiten dat er de komende twee jaar meer tijd nodig is dan op dit moment is te voorzien om alle scholen aan te sluiten op BRON. Het is een technisch ingewikkelde, lastig te sturen operatie met grote afhankelijkheden tussen de verschillende ketenpartijen (scholen, softwareleveranciers, PGNPO, IB-Groep, CFI), waarbij, ondanks de zorgvuldige testen, onvoorziene technische of organisatorische problemen bij de aansluiting van meer dan zeventuizend scholen kunnen optreden. Als blijkt dat de keuze gaat tussen zorgvuldigheid en het halen van de planning, staat bij mij zorgvuldigheid voorop. Dat is in het belang van de scholen. De continuïteit van de bekostiging mag immers niet in gevaar komen.

7. Tot slot

Er zijn al veel stappen gezet op weg naar de invoering van het persoonsgebonden nummer. Scholen, schoolbesturen, organisaties voor bestuur en management, softwareleveranciers, de IB-Groep en CFI hebben in de afgelopen periode al veel werk verzet om de invoering zo soepel mogelijk te laten verlopen. Daar ben ik blij om. Uit de monitor blijkt dat de scholen bereid zijn zich in te spannen om ook de rest van het traject af te leggen. Het is duidelijk dat er nog veel moet gebeuren voordat alle scholen de eindstreep bereikt zullen hebben. Ik vertrouw erop dat de samenwerkende

partijen ook in de komende periode alles in het werk zullen stellen om de scholen goed te begeleiden in dit proces.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma