

# Samenvatting bij Voorstel Basislijst Onderwijsinstellingen

---

Datum: 4 september 2014

Opstellers: Elise Lustenhouwer (Kennisset), Brian Dommissie (Kennisset)

## Aanleiding

In het kader van het programma SION is door de sectorraden in het onderwijs aangegeven dat ze de wijze waarop onderwijsinstellingen nu geregistreerd zijn in de Basisregistratie Instellingen (BRIN) als knelpunt ervaren. Om de ontwikkelingen in het onderwijs nu en in de toekomst adequaat te ondersteunen is een gemeenschappelijke informatiehuishouding van het veld nodig waarin informatie over instellingen, op maat en goed beveiligd, routinematig op grote schaal kan worden gedeeld.

De bestaande praktijk voldoet hier niet aan. Er zijn registraties (Basisregistratie instellingen BRIN en het NHR) die de benodigde duidelijkheid moeten bieden, maar dat in de praktijk niet doen omdat ze voor een ander doel zijn ontworpen dan het managen van onderwijs. Er is geen goed geregeld proces waarin, vanuit een visie op wat nodig is, binnen een bestuurlijk en juridisch kader dat gericht is op gezamenlijkheid, onderwijsinstellingen gedefinieerd en geïdentificeerd worden. De criteria die in BRIN gehanteerd worden om eenheden te definiëren zijn van origine afkomstig uit het bekostigingsproces en die sporen lang niet altijd met de onderwijskundige werkelijkheid van scholen en ouders. Dat levert extra werklust op in geval van doorlevering en verwerking van bekostigingsgegevens door DUO aan de instellingen. In het PO, VO en MBO bestaan (per sector net iets verschillend) een aantal wettelijke verplichtingen om het begrip vestiging te hanteren en op basis daarvan te rapporteren. Wanneer leerlingen alleen op een andere locatie les krijgen, dienen ze administratief te worden 'omgehangen', wat het vervolgens complex maakt om onderwijskundige resultaten in de loop der jaren goed te kunnen volgen.

In een deelproject van SION (SION-Instellingsidentiteit) is een onderzoek uitgevoerd in 2013 om de bovenstaande (en ook andere) knelpunten nader te analyseren. Dit heeft geleid tot een visie<sup>1</sup> op het gezamenlijk definiëren en identificeren van onderwijsinstellingen waarin ook de verhouding met de landelijke basisregistraties is meegenomen. Op grond van deze visie is opdracht gegeven om een voorstel te ontwikkelen voor een nieuwe informatiekundige opzet van een Basislijst Onderwijsinstellingen voor alle onderwijssectoren (PO, VO, MBO en HO) en een aanzet te maken met beleidsmatige afspraken die nodig zijn om deze basislijst goed te vullen en te onderhouden.

---

<sup>1</sup> De onderbouwing van de visie is te vinden in het rapport *Onderwijsinstellingen benoemd* van november 2013 en in het visiedocument dat als oplegnotitie bij dat rapport is gevoegd te vinden op <http://www.sionderwijs.nl/projecten/onderwijs-en-persoonsidentiteit/>.

## Waarom een nieuwe basislijst?

Binnen het SION-IAA-project Instellingsidentiteit zijn de drie processen bekostiging, toezicht en verantwoording geanalyseerd. Binnen deze processen zijn de volgende algemene problemen benoemd die in het project Instellingsidentiteit een oplossing moeten krijgen:

1. Niet zelf kunnen identificeren van de eigen gewenste organisatorische eenheden.
2. Niet kunnen ontvangen van opgesplitste informatie specifiek voor de eigen gewenste organisatorische eenheden waardoor veel extra administratieve handelingen nodig zijn.
3. Niet kunnen ontvangen van informatie<sup>2</sup> op de juiste afleverlocatie.
4. Er zijn afwijkende schoolgegevens in de registratiesystemen vanwege wisselende actualiteit.

Naast deze drie processen zijn er nog veel meer processen in het onderwijs die te maken hebben met het identificeren van organisatorische eenheden. Onderwijsinstellingen hebben te maken met tal van andere maatschappelijke processen die met registratiewijze van BRIN niet goed uit de voeten kunnen. Denk bijvoorbeeld aan de distributie van lesmateriaal en van toetsmateriaal (met uitgevers en distributeurs in de leermiddelenketen en met CITO); de huisvesting (gemeentes); de overdracht van dossiers van de ene naar de andere school; en voor calamiteiten zoals brand. Processen die nu op de een of andere manier gebruikmaken van BRIN. Deze processen zijn niet uitvoerig meegenomen in de analyse, maar hebben ook behoefte aan een goede registratie van de organisatorische onderwijseenheden. Nadere analyse is derhalve aanbevolen, zeker bij die processen waarbij de school nu nog vaak veel handwerk moet verrichten om de juiste informatie te verstrekken ten behoeve van die processen.

Zolang de bovenstaande problemen blijven bestaan, gaat het niet lukken om uitwisseling van gegevens routinematig en op grote schaal te realiseren in tal van onderwijskundige en/of administratieve processen. Elke keer moeten definitieverschillen worden opgelost wat vaak vastloopt in snel toenemende complexiteit en sowieso het nodige handwerk vraagt. Door de definities in het metamodel van de basislijst op te nemen en de organisatorische eenheden in de basislijst zelf met alle relaties naar andere eenheden waar het onder valt of waar het uit is samengesteld, kan de uitwisseling van gegevens wel routinematig en op grote schaal gerealiseerd worden.

## Basislijst Instellingen: wat is het en hoe werkt het?

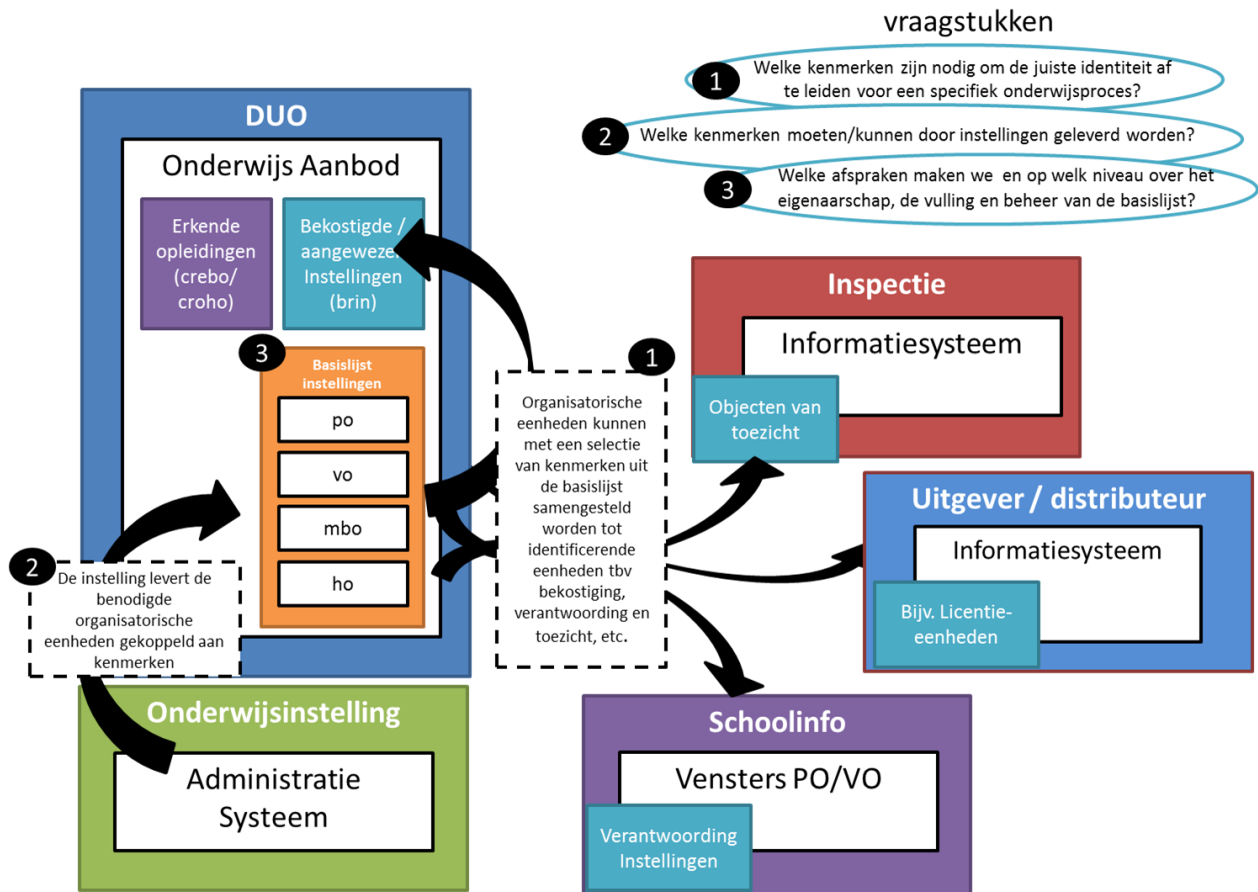
De Basislijst Instellingen is een ketenvoorziening waarmee voor verschillende doelen (bekostiging, toezicht, verantwoording, leermiddelen, veiligheid etc.) onderwijsinstellingen eenduidig geregistreerd kunnen worden. *Per doel* kunnen door betrokken partijen als schoolbesturen, inspectie en OCW bestaande en/of nieuwe afspraken ondersteund worden door een heldere registratiesystematiek passend bij dat doel. Door deze registratie centraal en gezamenlijk vorm te geven, worden onduidelijkheden voorkomen die nu kunnen ontstaan tussen ketenpartners. Het gesprek kan, als de registratie voor alle partijen herkenbaar en bruikbaar is, dan gevoerd worden over de data zelf in plaats van de totstandkoming hiervan. Bijvoorbeeld onderwijsinstellingen en inspectie die discussie hebben over verschillen in rapportages. Verschillen die nu het gevolg zijn doordat partijen afzonderlijke registraties hanteren met daarin afwijkende definities en selectiecriteria.

De voorgestelde technische oplossing maakt het mogelijk om (onderdelen van) onderwijsinstellingen voor verschillende doelen uit de basislijst af te leiden en op verschillende manieren te registreren ten behoeve van die doelen zonder de samenhang en eenduidigheid te verliezen. Dat gebeurt door te werken met *verschillende relevante kenmerken* waarmee de organisatorische eenheden van

---

<sup>2</sup> Informatie is in dit geval heel breed bedoeld; ook rechten voor bijvoorbeeld toegang tot digitaal lesmateriaal valt hieronder.

onderwijsinstellingen kunnen worden onderscheiden. De voorgestelde oplossingsrichting, genaamd “Basislijst Instellingen” gebruikt niet het BRIN als basis. Immers, het BRIN is gericht op bekostiging en niet op verantwoording of toezicht of andere relevante onderwijsprocessen. In onderstaand figuur staat de oplossing schematisch weergegeven, met de daarbij behorende vraagstukken.



## Resultaten SION-instellingsidentiteit laten landen in Doorontwikkelen BRON

Gedurende de uitvoering van het project is, in het voorjaar 2014, het perspectief ontstaan dat aan de realisatie van de voorstellen die in het SION-project worden opgeleverd in september 2014 verder gewerkt gaat worden in het project Doorontwikkelen BRON dat bij DUO in 2014 is opgestart. Vanuit de meeste sectoren is reeds aangegeven dat een nieuwe opzet van de instellingenlijst gekoppeld aan het onderwijsaanbod een belangrijke randvoorwaarde is voor het welslagen van een aantal voornemens en activiteiten in dat project<sup>3</sup>. Los daarvan is door DUO reeds aangegeven dat technisch gezien de bestaande BRIN aan het eind van zijn levenscyclus is gekomen. Een ideaal moment derhalve om nu op dit onderwerp door te pakken.

<sup>3</sup> Het meest expliciet komt dit naar voren in de i-agenda van de MBO-sector waarin een nieuwe basislijst instellingen randvoorwaardelijk wordt gezien voor het kunnen implementeren van nieuwe processen of het veranderen van bestaande processen.

## Wat levert het project SION-Instellingsidentiteit nu precies op?

Ten eerste gaat het om metamodellen die per sector zijn opgesteld om instellingen goed te kunnen identificeren en de semantiek van de identificerende onderdelen vast te leggen om deze transparant te kunnen duiden en ze onderling te onderscheiden. Daarnaast wordt een voorstel voor een ontwerp opgeleverd, waarmee uitgaande van de metamodellen de structuur van de instellingen daadwerkelijk kan worden vastgelegd. Beide producten vormen de basis voor de realisatie van een nieuwe basislijst voor onderwijsinstellingen en het kunnen onderhouden en beheren van alle ondersteunende (technische) faciliteiten die daarvoor nodig zijn.

Daarmee is de informatiekundige kant voor een groot deel ingevuld, met dien verstande dat bij de implementatie zeker nog aanpassingen en verdiepingen zich zullen gaan voordoen. Echter een nieuwe informatiekundige opzet voor een basislijst is slechts het halve werk. Aan de beleidsmatige kant zal evenzo invulling gegeven moeten worden aan een aantal aandachtspunten om de realisatie en implementatie succesvol te laten zijn. Ook die zullen hun plek in Doorontwikkeling BRON en in het toekomstig beheer moeten krijgen.

Deze bovenstaande resultaten zijn nader beschreven in het eindrapport van SION-instellingsidentiteit<sup>4</sup> (beleidsmatige en beheerafspraken), het ontwerpdocument met de metamodellen en hun toelichting<sup>5</sup> alsmede het ontwerpdocument voor de basislijst<sup>6</sup>. Hieronder is een samenvatting te vinden van deze producten.

## Het meta-model van de basislijst

In elke sector zijn specifieke type organisatorische eenheden te benoemen. Denk bijvoorbeeld aan onderwijsinstelling, bevoegd gezag, groep in het PO, team in het MBO. Voor processen worden ook specifieke type organisatorische eenheden gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan *Object van Toezicht* en *Bekostigingseenheid*.

De behoefte van de verschillende processen binnen een onderwijssector om bepaalde onderdelen van de organisatie wel of juist niet te onderkennen, maakt het onmogelijk om maar één organisatiestructuur van een school vast te leggen die aansluit bij de behoefte van alle processen. Daarnaast bestaan er grote verschillen tussen sectoren over hoe een school is georganiseerd.

Om te weten wat de organisatorische eenheden in de basislijst vertegenwoordigen (betekenen) en hoe die samenhangen met andere eenheden, is er per sector een meta-model ontwikkeld waarin die betekenis en samenhang is aangegeven. De eenheden in de basislijst zullen getypeerd worden met een of meerdere types uit het meta-model. In het meta-model wordt duidelijk hoe de verschillende soorten eenheden zich tot elkaar verhouden.

## Implementatievoorstel van de basislijst

Een flexibele registratie waarbij de verschillende invalshoeken van de processen vastgelegd kunnen worden en met elkaar in verband gebracht worden, is de oplossing voor de hierboven genoemde verschillen tussen de processen die van een instellingsidentiteit gebruikmaken. Door een verbinding van de bij die processen gehanteerde invalshoeken te leggen, kan men achterhalen waar overlapping is en waar afwijkingen zijn in de manier waarop naar een bepaalde school wordt gekeken. De (technische) implementatie moet in staat zijn om de gewenste flexibiliteit in het leggen van relaties

---

<sup>4</sup> Voorstel Basislijst voor Instellingsidentiteit, eindrapport van SION-instellingsidentiteit

<sup>5</sup> Ontwerp van het meta-model van de Basislijst Instellingsidentiteit

<sup>6</sup> Implementatievoorstel voor de Basislijst Instellingsidentiteit

te ondersteunen. In het implementatievoorstel wordt voorgesteld de structuur conform *linked data*<sup>7</sup> vast te leggen. Daarmee kunnen alle aanwezige verbindingen tussen organisatorische eenheden worden gelegd, zodat een goed beeld ontstaat over waar de raakvlakken en waar juist de verschillen zitten in de kijk op een school vanuit verschillende processen.

Door de data bovendien als open data aan te bieden, kunnen andere partijen aansluiten met hun processen en de daarbij behorende kijk op de identiteit van scholen. Aparte, dubbele registraties incl. het vele werk om die te onderhouden en synchroon te houden met een centrale registratie, die anders van opzet is, zijn dan in principe niet meer nodig. Het document '*Implementatievoorstel voor de Basislijst Instellingsidentiteit*' gaat hier verder op in.

## Beleidsmatige afspraken

Een goede bruikbaarheid van de basislijst wordt bereikt door goede afspraken over het beheer. Het voorstel omvat de volgende aanbevelingen voor beleidsafspraken.

1. Stakeholders stemmen per proces met elkaar af welke organisatorische eenheden nodig zijn voor het proces.
2. Alle scholen leggen hun schoolorganisatie vast op de metamodel-eenheden.
3. De werkelijkheid wordt geregistreerd en niet de wenselijkheid: afwijkingen worden dus ook geregistreerd.
4. De registerhouder houdt zich aan de in de sector afgesproken wijzigingsprocedures voor beheer en uitbreiding van het metamodel.
5. De uitgifte van unieke codes voor de organisatorische eenheden ligt bij de betreffende procesverantwoordelijke.
6. Alle mogelijke manieren om een eenheid te bereiken, worden vastgelegd.
7. Bestaande processen (bekostigen, toezien, verantwoorden) hoeven niet veranderd te worden. Informatievoorziening t.b.v. processen wel.
8. Indeling op laagste niveau (bijv. groepen) wordt op "achtergrond" doorgegeven in afgeleide processen, in ieder geval bij bekostiging, zodat bij bijv. terugleveren uit BRON, de informatie eenvoudiger in de eigen administratie valt te verwerken (geen "omhangen" meer nodig).
9. Daar waar mogelijk wordt de verbinding met basisregistraties gelegd, zoals het NHR voor bevoegd gezagen en de BAG voor gebouwen.

Deze zijn nader uitgewerkt in het eindrapport.

---

<sup>7</sup> <http://linkeddata.org/>