Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 663 Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen schoolverzuim)

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inhoudsopgave **blz.**

A. Algemeen deel **2**
1. Het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim in het kort **2**
2. Achtergronden beleid over verzuim **3**
2.1. Aanleiding *3*
2.2. Thuiszittersproblematiek *5*
3. Hoofdlijnen van het voorstel **8**
3.1. Versterken van het verzuimbeleid *8*
3.2. Verbeteren van het zicht op verzuim *15*
3.3. Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij ongeoorloofd verzuim *21*
3.4. Verbeteren procedure vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden *25*
4. Toepassing Caribisch Nederland **29**
5. Gegevensverwerking en privacyaspecten **31**
5.1. Maatregelen en gegevensverwerking *32*
5.2. Verbeteren procedure vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden *32*
5.3. Levering geaggregeerde gegevens hoofd aan Minister *33*
6. Verhouding tot hoger recht **34**
7. Rechtsbescherming **35**
8. (Parlementaire) geschiedenis **37**
9. Gevolgen **37**
9.1. Gevolgen voor het doenvermogen *37*
9.2. Gevolgen voor de regeldruk *38*
9.3. Financiële gevolgen *39*
10. Uitvoering, toezicht en handhaving **40**
11. Advies en consultatie **41**
11.1. Internetconsultatie *41*
11.2. ATR-advies *45*
11.3. Autoriteit Persoonsgegevens *46*
12. Inwerkingtreding **47**
B. Artikelsgewijs deel **47**

kst-36663-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

A. Algemeen deel

1. Het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim in het kort

Het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim heeft primair tot doel de noodzakelijke voorwaarden te creëren om langdurig schoolverzuim van leerlingen en studenten te kunnen voorkomen en verminderen. Met het wetsvoorstel worden scholen, in samenwerking met samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren, beter in positie gebracht om verzuim tijdig te signaleren, de oorzaken van verzuim te constateren en de relevante personen in te zetten om het verzuim te kunnen aanpakken. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel te voorkomen dat jongeren die geschikt zijn om enig schoolonderwijs te volgen en voor wie wel een passend aanbod beschikbaar is (langdurig) geen enkele vorm van onderwijs ontvangen door een beroep op een vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische gronden.

Om deze doelen te bereiken treft het wetsvoorstel een regeling op de volgende onderdelen:

– Versterken verzuimbeleid: Het terugdringen en aanpakken van verzuim vergt een gedegen verzuimbeleid op school. Het wetsvoorstel schrijft om die reden de onderdelen voor die noodzakelijk zijn voor een doeltreffend verzuimbeleid om scholen beter in positie te brengen langdurig verzuim te voorkomen en verhelpen.
– Verzuimregistratie en informatieverstrekking: Trends en ontwikkelingen in de verzuimcijfers kunnen een indicatie geven van bredere problematiek op de school, in de gemeente, de regio of het land. Tijdig inzicht in deze trends en ontwikkelingen is noodzakelijk om effectief beleid te kunnen vormgeven teneinde verzuim zo veel mogelijk te voorkomen en een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren. Daarom regelt het wetsvoorstel dat verzuim door scholen geregistreerd wordt in categorieën en dat onder meer gegevens over geoorloofd en ongeoorloofd verzuim vervolgens op geaggregeerde basis worden gedeeld met de gemeente, het samenwerkingsverband en de Minister.
– Signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim: Tijdig ingrijpen en een goede samenwerking met ketenpartners zijn voorwaarden voor een doeltreffende verzuimaanpak. Het voorstel expliciteert daarom dat het bevoegd gezag van de school een signaal kan geven aan de leerplichtambtenaar wanneer de school zich zorgen maakt over het ongeoorloofd verzuim van een leerling, nog voordat de huidige wettelijke grens voor een verplichte ongeoorloofd verzuim melding van zestien uur in vier weken is bereikt.
– Vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden: Elke jongere, voor zover die geschikt wordt geacht om schoolonderwijs te krijgen, moet de mogelijkheid krijgen om onderwijs te volgen. Om die reden regelt het voorstel dat een arts, pedagoog of psycholoog[1] het onderwijskundig perspectief betrekt bij de verklaring die nodig is voor een vrijstelling van de leer- of kwalificatieplicht op grond van lichamelijke of psychische gronden.[2]
– Verder regelt het wetsvoorstel dat variatie mogelijk wordt in de duur van deze vrijstelling. Zo wordt geborgd dat een jongere niet onnodig of voor een (te) lange duur verstoken blijft van het onderwijs.

---

[1] Waar in het vervolg wordt gesproken over (jeugd)arts, wordt tevens psycholoog of pedagoog bedoeld.

[2] Hiermee wordt een vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969 of artikel 14, onderdeel a, van de Leerplichtwet BES bedoeld.

Dit wetsvoorstel richt zich hoofdzakelijk op leer- en kwalificatieplichtige jongeren. Een aantal van de maatregelen geldt echter ook voor jongeren die onder de doelgroep van het Doorstroompunt vallen[3] of voor alle leerlingen en studenten. Waar dit het geval is, is dit aangegeven.

Leeswijzer en begripsgebruik

In paragraaf 2 wordt in algemene zin de problematiek van de jongeren beschreven die de aanleiding zijn voor het onderhavige wetsvoorstel, namelijk: jongeren die langdurig verzuimen om naar school te gaan en jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. De paragraaf hoofdlijnen van het voorstel (paragraaf 3) beschrijft voor elk onderdeel in de «probleembeschrijving» het probleem dat wordt geconstateerd en in de «probleemaanpak» de regeling die het wetsvoorstel treft. Vervolgens gaat de toelichting in op de toepassing in Caribisch Nederland (paragraaf 4), gegevensverwerking en privacyaspecten (paragraaf 6), verhouding tot hoger recht (paragraaf 6), rechtsbescherming (paragraaf 7), (parlementaire) geschiedenis, (paragraaf 8), gevolgen (paragraaf 9), uitvoering, toezicht en handhaving (paragraaf 10), advies en consultatie (paragraaf 11) en inwerkingtreding (paragraaf 12).

Leer- en kwalificatieplichtige jongeren zijn leerlingen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs, speciale scholen voor basisonderwijs, speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs en studenten in het mbo. Waar over leerlingen wordt gesproken, worden zowel leerlingen als studenten bedoeld, tenzij anders aangegeven of het specifiek over mbo gaat. Waar over school wordt gesproken, worden alle onderwijsinstellingen van genoemde onderwijssoorten bedoeld, tenzij anders aangegeven of het specifiek over mbo gaat.

Verder wordt in deze toelichting gesproken over geoorloofd verzuim indien sprake is van een geldige reden om de school niet te bezoeken.[4] Geldige redenen om afwezig te zijn van school staan onder andere beschreven in artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 of artikel 20 van de Leerplichtwet BES. Waar wordt gesproken over ongeoorloofd verzuim, wordt het missen van les- of praktijktijd zonder geldige reden op grond van de Leerplichtwet 1969 of de Leerplichtwet BES bedoeld. Voor de doelgroep van het Doorstroompunt zijn de geldige redenen opgenomen in de sectorwetten.[5]

2. Achtergronden beleid over verzuim

2.1. Aanleiding

Ondanks inspanningen gericht op de verbetering van de organisatie van de extra ondersteuning is sinds de invoering van het stelsel passend onderwijs het aantal jongeren dat langdurig verzuimt en thuis zit niet

---

[3] Dit zijn jongeren waarop de Leerplichtwet niet meer van toepassing is, de leeftijd van 23 jaar nog niet hebben bereikt, geen startkwalificatie hebben en niet aan een school of instelling zijn ingeschreven of het onderwijs aan de school of instelling gedurende tenminste vier weken zonder geldige reden niet meer volgen. Zie de artikelen 8.19 en 8.22 Wet voortgezet onderwijs 2020, 146 en 147 van de Wet op de expertisecentra en 8.3.1 en 8.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het Doorstroompunt werd voorheen de RMC-functie genoemd.

[4] Artikel 4 of 4a en 4c van de Leerplichtwet 1969of artikel 10 of 11 en 12 van de Leerplichtwet BES.

[5] Artikelen 8.19, eerste lid, onderdeel c, onder 1°, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, 146, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de expertisecentra en 8.3.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

verminderd.[6] De leerplichttellingen van de gemeenten tonen aan dat het aantal jongeren dat langdurig verzuimt of geen schoolinschrijving heeft nog steeds hoog is.[7] Daarnaast stijgt het aantal vrijstellingen van de leer- en kwalificatieplicht op grond van lichamelijke of psychische gronden.[8]

De redenen dat jongeren[9] niet naar school gaan zijn verschillend en behelzen veelal multi-problematiek. De verhalen van deze jongeren zijn vaak schrijnend. Ze beginnen veelal met een gebrek aan passende ondersteuning en niet gezien worden. Op school wordt de problematiek van deze jongeren niet of niet tijdig herkend, met als gevolg verzuim en in sommige gevallen langdurige uitval. Dit leidt tot eenzaamheid, gebrek aan zingeving en daarbij ook psychische problematiek voor het kind, maar vaak ook de omgeving zoals het gezin. De uiteenlopende problematiek van deze jongeren maakt dat het onderwerp weerbarstig en niet simpel op te lossen is.

Naar aanleiding van de evaluatie passend onderwijs heeft de toenmalige Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media in de «verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs» (hierna: verbeteraanpak passend onderwijs) 25 maatregelen aangekondigd om het passend onderwijs te verbeteren. Momenteel worden deze maatregelen uitgevoerd. Doel van de verbeteraanpak passend onderwijs is om nog meer leerlingen zo passend mogelijke ondersteuning te bieden, opdat alle jongeren onderwijs krijgen op een wijze die past bij hun kwaliteiten of mogelijkheden.

In de verzuimbrief van 28 maart 2022 heeft de toenmalige Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs deze doelstelling uitgewerkt in een verscherpte verzuimaanpak, bestaande uit drie actielijnen: i. ieder kind in beeld (door middel van het voorliggende wetsvoorstel «terugdringen schoolverzuim»), ii. meer mogelijkheden voor maatwerk en iii. digitaal afstandsonderwijs voor de doelgroep thuiszittende jongeren.[10] De doelstelling van deze verscherpte verzuimaanpak is om leerlingen die verzuimen eerder en beter in beeld te krijgen en hen een passend aanbod te kunnen bieden waar dat nodig is zodat langdurig verzuim voorkomen en verholpen kan worden.

De eerste actielijn van de verzuimaanpak is het voorliggende wetsvoorstel «terugdringen schoolverzuim», dat tot doel heeft verzuim en schooluitval beter in beeld te krijgen om langdurig verzuim te voorkomen en te verhelpen. Dit wetsvoorstel bevat de procedurele waarborgen die nodig zijn om langdurig verzuim en schooluitval te verminderen, namelijk: verzuimbeleid, verzuimregistratie, inzicht in verzuimcijfers, en vroegtijdige interventies op zorgelijk ongeoorloofd verzuim. Het voorstel beoogt ook de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van jongeren te bevorderen door aanpassing van de procedure voor de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden.

Het wetvoorstel zal er op zichzelf niet voor zorgen dat de huidige groep thuiszittende jongeren direct naar school kan gaan, of een passend ontwikkelaanbod krijgt. Het wetsvoorstel stelt betrokkenen wel beter in staat om langdurig verzuim te voorkomen en verhelpen. Maar voor die jongeren die nu langdurig thuiszitten, met alle gevolgen van dien, is meer

---

[6] G. Ledoux & S. Waslander, Evaluatie passend onderwijs: eindrapport mei 2020, Kohnstamm Instituut: 2020.
[7] *Leerplichttelling 2022–2023,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31 497, nr. 475.
[8] Ibid.
[9] Onder jongeren wordt verstaan: jongeren in de leeftijd van 4–23 jaar.
[10] *Kamerstukken II* 2021/22, 26 695, nr. 138.

nodig. De vervolgstap is dan ook het in staat stellen van het onderwijsveld om een passend onderwijsaanbod te realiseren voor alle jongeren, onder andere door middel van maatwerk.

Het onderhavige wetsvoorstel maakt dan ook onderdeel uit van een breder wetgevingsprogramma gericht op het terugdringen van thuiszittende jongeren een het verbeteren van de ondersteuning op scholen voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte. Zo worden in de periode van 1 januari 2023 tot 1 januari 2028 enkele tientallen onderwijszorgarrangementen gevolgd en begeleid in het experiment onderwijszorgarrangementen (Stb. 2022, 449). In de experimenten wordt ruimte geboden aan deelnemende scholen en samenwerkingsverbanden om passende maatwerkprogramma's in te richten voor leerlingen die zowel onderwijs als zorg behoeven. Jongeren en leerlingen kunnen middels het experiment (tijdelijk) onderwijs volgen op een andere locatie dan de school, bijvoorbeeld op een plek waar de specifieke zorg of deskundigheid aanwezig is die zij behoeven. In de experimenten wordt de samenwerking tussen partijen uit het onderwijs en de zorg gefaciliteerd en gestimuleerd.

Op basis van de uitkomsten van dit experiment wordt een wetsvoorstel vormgegeven dat beoogt het ondersteuningsaanbod op de scholen te verbeteren voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte. In 2024 heeft de Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs in de Kamerbrief «Passend onderwijs: blijven bouwen aan de basis op orde» aangekondigd dat het voorgenomen wetsvoorstel over onderwijszorgarrangementen zal worden gebundeld met het wetstraject over digitaal afstandsonderwijs in het wetsvoorstel maatwerk.[11] Doel is om het onderwijsveld beter in staat te stellen een passend onderwijsaanbod te realiseren voor jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte.

Maar voorkomen is ook in deze context beter dan genezen. Het onderhavige wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim zorgt dat scholen en samenwerkingsverbanden beter zicht hebben op leerlingen die langdurig en zorgwekkend verzuimen. Daarnaast worden scholen verplicht om een verzuimbeleid neer te zetten waarin wordt uiteengezet op welke manier de school oorzaken van verzuim analyseert en verzuim op de school evalueert. Door het vroegtijdig signaleren van zorgwekkend verzuim en onder meer de analyse en evaluatie van verzuimgevallen worden scholen in de gelegenheid gesteld aan leerlingen passende ondersteuning te bieden. Het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim behelst dan ook maatregelen die voorwaardelijk zijn om vroegtijdig interventies voor dreigend thuiszittende jongeren in te kunnen zetten. Met dit wetsvoorstel wordt een stap gezet in het verder voorkomen en terugdringen van verzuim, zodat uitval in de toekomst beter voorkomen kan worden. De insteek van het wetsvoorstel is daarmee primair preventief: toekomstig verzuim voorkomen en voorkomen dat leerlingen (langdurig) thuis komen te zitten.

2.2. Thuiszittersproblematiek

Ieder kind heeft recht op onderwijs.[12] Dit betekent dat jongeren onderwijs moeten kunnen genieten op een manier bij die hen past. De jaarlijkse leerplichttellingen tonen aan dat het recht op onderwijs niet voor alle leerlingen kan worden verwezenlijkt, omdat zij langdurig verzuimen of niet ingeschreven staan op een school.

[11] *Kamerstukken II* 2023/24, 31 497, nr. 475.
[12] Artikel 28 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Bij de problematiek rondom jongeren die thuiszitten moet onderscheid gemaakt worden tussen leer- of kwalificatieplichtige jongeren, jongeren die zijn vrijgesteld van de leer- of kwalificatieplicht op grond van lichamelijke of psychische gronden of jongeren die onder de doelgroep van het Doorstroompunt vallen. In de navolgende paragrafen wordt de problematiek van deze groepen dan ook apart beschreven.

Soort verzuim	Definitie
Langdurig ongeoorloofd verzuim	Een leerling staat wel ingeschreven op een school, maar is zonder geldige reden ten minste vier aaneengesloten weken afwezig tijdens les- en of praktijktijd.
Absoluut verzuim	Een jongere (zonder startkwalificatie) heeft geen inschrijving op een school en is niet vrijgesteld van de inschrijfplicht.
Vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische redenen (artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969)	Een jongere wordt wegens lichamelijke of psychische redenen niet in staat geacht om op een school te worden toegelaten.

Langdurig verzuim en thuiszitten

In het schooljaar 2022–2023 gingen circa 3.800 leerlingen langer dan vier weken niet naar school zonder geldige reden (ongeoorloofd verzuim). Twee derde van deze leerlingen ging, zonder geldige reden, langer dan drie maanden niet naar school. De groep thuiszittende jongeren bestaat daarnaast uit leerlingen die langdurig geoorloofd (ziekte)verzuimen. Er wordt in elk geval gesproken over langdurig ziekteverzuim indien het verzuim langer aanhoudt dan vier aaneengesloten weken. Het is niet bekend hoe groot deze groep is, omdat dit niet wordt bijgehouden. Er zijn evenwel aanwijzingen dat deze groep groter is dan de groep leerlingen die langdurig ongeoorloofd verzuimt.[13] In een recente analyse bij de leerplichttelling 2022–2023 vraagt brancheorganisatie Ingrado aandacht voor deze groep.[14] Voor zowel de thuiszittende leerlingen die langdurig ongeoorloofd verzuimen als de thuiszittende leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimen kan sprake zijn van achterliggende problematiek die tot gevolg heeft dat de leerling niet naar school gaat.

De redenen dat deze leerlingen niet naar school gaan zijn divers. Uit onderzoek naar thuiszitten blijkt dat volledige deelname aan het onderwijs vaak (tijdelijk) niet mogelijk is vanwege de complexe problematiek van deze jongeren.[15] In veel gevallen is sprake van (een combinatie van) factoren, zoals psychische problemen en gedragsproblemen.[16] Gedacht kan worden aan leerlingen die problematisch gedrag naar anderen vertonen of leerlingen die vormen van een stoornis op het autisme-spectrum hebben. Daarnaast spelen vaak problemen thuis, zoals een gebroken gezin of ouders met een psychiatrische stoornis.[17] Ook kan sprake zijn van problemen op de school of in de zorg, bijvoorbeeld vanwege regels en procedures waarbij geen rekening gehouden wordt met de problematiek van de jongere of de wachtlijsten in de jeugd(gezondheids)zorg.[18]

[13] Merlijn Karssen e.a., Grip op geoorloofd verzuim, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2023.
[14] *Leerplichttelling 2022–2023,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31 497, nr. 475.
[15] Eke Krijnen e.a., Zicht op thuiszitten, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2021, p. 11–27.
[16] Ibid.
[17] Ibid.
[18] Ibid.

Scholen en samenwerkingsverbanden slagen er voor deze doelgroep die behoefte heeft aan maatwerk vaak niet goed in om een passend onderwijsaanbod te realiseren. Een verklaring hiervoor is dat de gemiddelde school jaarlijks slechts te maken heeft met enkele gevallen van langdurig verzuim of thuiszitten. Dit kan thuiszitten in de beleving van scholen tot een klein en hanteerbaar probleem maken dat niet de hoogste prioriteit vraagt.[19]

Daarnaast maakt het feit dat thuiszitten in veel gevallen (deels) veroorzaakt wordt door psychische problemen of problematiek in het gezin dat naast het onderwijsveld een veelheid van andere betrokkenen onderdeel zijn van de oplossing, waaronder bijvoorbeeld jeugdhulp of de jeugdgezondheidszorg. Voor jongeren met complexe problematiek is dan ook afstemming vereist tussen het onderwijsdomein, het zorgdomein en in voorkomende gevallen het civielrechtelijk- of strafdomein (Raad voor de Kinderbescherming, stichting Halt, politie, Openbaar Ministerie). Deze afstemming komt doorgaans onvoldoende tot stand.[20]

Gevolgen thuiszitten

Langdurig niet naar school gaan heeft veelal grote gevolgen voor de ontwikkeling van leerlingen. Langdurige afwezigheid van leerlingen heeft allereerst een negatieve impact op hun academische prestaties.[21] Zo kan al een korte periode van thuiszitten leiden tot een dusdanige achterstand in leerstof dat de leerling het schooljaar moet overdoen of moet overstappen naar een ander onderwijsniveau.[22] Jongeren die helemaal niet meer terugkeren naar school zijn, vanwege het ontbreken van een diploma of startkwalificatie, vaak gedwongen laag gekwalificeerd werk te doen. Verder kan het thuiszitten een invloed hebben op de (persoonlijke) ontwikkeling van jongeren; die kan (tijdelijk) stagneren of achteruitgaan. Het normale schoolleven en contacten met leeftijdsgenoten staat immers grotendeels stil. Thuiszitten kan daarnaast een versterkende invloed hebben op psychische klachten zoals depressies. Een periode niet naar school gaan betekent dan ook niet alleen dat leerlingen tijdelijk geen lesstof op kunnen nemen. Het kan grote gevolgen hebben voor hun ontwikkeling en het succes in hun volwassen leven.[23]

Jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden

Een andere groep jongeren die geen onderwijs ontvangt, zijn de jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Ouders van jongeren die niet geschikt worden geacht om onderwijs te volgen, bijvoorbeeld vanwege een meervoudige of zware lichamelijke dan wel psychische beperking, kunnen een beroep doen op deze vrijstelling. Deze vrijstelling is dan ook uitsluitend bedoeld voor jongeren die een zware zorgbehoefte hebben. Jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden komen vaak terecht op een medisch kinderdagverblijf of een instelling voor dagbesteding.

Uit de leerplichttellingen blijkt dat de groep jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden toeneemt, terwijl het aantal jongeren in de leer- of kwalificatieplichtige leeftijd vrijwel gelijk is

---

[19] Marc Dullaert, De kracht om door te zetten, 2019.
[20] Marion van Binsbergen e.a., Niet thuisgeven: schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen, Kohnstamm instituut: Amsterdam 2019.
[21] G. Keppens, School absenteeism and academic achievement: Does the timing of the absence matter? Learning and Instruction, 2023.
[22] Eke Krijnen e.a., Zicht op thuiszitten, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2021.
[23] Jo Hermanns e.a., «Back to school Thuiszitters in de GGZ Jongeren en Jeugd Rivierduinen», Amsterdam: DSP-groep en H & S Consult 2009.

gebleven. Waar in het schooljaar 2014–2015 nog door 5.000 jongeren een erkend beroep werd gedaan op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden, was dit in schooljaar 2022–2023 gestegen tot 8.400 jongeren.[24] Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat voor een deel van deze jongeren het wel mogelijk is om naar school te gaan, mits maatwerk wordt geboden.[25]

Verzuim en uitval bij jongeren die vallen onder de doelgroep van het Doorstroompunt

Het Doorstroompunt draagt zorg voor een systeem van doorverwijzing naar onderwijs of arbeidsmarkt van voortijdige schoolverlaters. Jongeren zonder startkwalificatie hebben namelijk een veel grotere kans om niet duurzaam aan het werk te komen.[26] Gemeenten werken bij de uitvoering van deze taak samen in 40 verschillende Doorstroompuntregio's. Elke Doorstroompuntregio heeft een contactgemeente die de aanpak van voortijdig schoolverlaten coördineert.

Uit onderzoek van KBA Nijmegen blijkt dat verzuim toeneemt met de leeftijd en dat meerderjarige jongeren vaker verzuimen dan minderjarigen.[27] Verzuim kan een signaal zijn van achterliggende problemen die later leiden tot langdurige uitval. Het terugdringen van verzuim is daarom een belangrijke maatregel in het Actieplan voortijdig schoolverlaten dat in 2023 is gelanceerd om het aantal voortijdig schoolverlaters sterk terug te dringen.[28] Een van de uitgangspunten van het actieplan is dat scholen en gemeenten een gezamenlijke opdracht hebben om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

3.1. Versterken van het verzuimbeleid

3.1.1. Probleembeschrijving

Een leerling zal niet van de ene op de andere dag langdurig verzuimen of thuis komen te zitten. Veelal gaat er een periode aan vooraf, waarin zorgen ontstaan over de situatie van de leerling op school of thuis.[29] Een leerling kan bijvoorbeeld vaker te laat komen, weggestuurd of geschorst worden, kortdurend ongeoorloofd verzuimen en regelmatig afwezig zijn in verband met ziekteverzuim. Om langdurig verzuim en thuiszitten te voorkomen is het van belang dat deze signalen op tijd worden herkend. In samenspraak met de leerling en de ouders kunnen dan de juiste professionals worden betrokken en passende interventies worden ingezet. Hoe langer jongeren verzuimen of thuiszitten, hoe groter namelijk de afstand tot de school wordt en hoe moeilijker het wordt om de stap terug naar school te zetten.

Op veel scholen is het beleid ten aanzien van verzuim nog onvoldoende. Verzuimpatronen en signalen die aanleiding geven tot zorgen over de schoolgang van de leerling worden nu vaak te laat herkend of er worden geen effectieve interventies ingezet om verzuim te voorkomen.

---

[24] *Leerplichttelling 2022–2023,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31 497, nr. 475.
[25] *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 31 497, nr. 221.
[26] Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt, Den Haag: Centraal Planbureau 2018.
[27] M. Roelofs e.a., Verzuim in het MBO, KBA: Nijmegen 2021.
[28] *Kamerstukken II*, 2023/24, 26 695, nr. 143.
[29] Jos Lubberman, Lianne Bertlin & Suna Duysak, Impuls thuiszittersaanpak. Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact, Amsterdam: Regioplan 2019.

Primair onderwijs

Uit onderzoek van KBA Nijmegen in het primair onderwijs blijkt bijvoorbeeld dat veel basisscholen geen beleid hebben dat gericht is op (zorgwekkend) ziekteverzuim.[30] Ziekteverzuim is vaak onvoldoende in beeld en de aanpak heeft veelal een ad hoc karakter, met name waar het de samenwerking betreft met partijen buiten de school. Het basisonderwijs is in de ervaring van leerplichtambtenaren evenwel de plek waar de problematiek van leerlingen die uiteindelijk langdurig verzuimen of thuis zitten in veel gevallen begint. Al in het basisonderwijs laten deze leerlingen veelal zorgwekkende signalen zien, waaronder herhaaldelijk geoorloofd dan wel ongeoorloofd verzuim in combinatie met bijvoorbeeld gedragsproblemen. Deze signalen worden in het basisonderwijs niet altijd of tijdig opgemerkt. Echter, de uitval van een deel van de leerlingen in het voortgezet onderwijs had bij een vroegtijdige, effectieve aanpak in het basisonderwijs voorkomen kunnen worden.

Leerplichtambtenaren en jeugdartsen geven in het onderzoek daarnaast aan dat scholen niet altijd voldoende inzicht hebben in de mate van verzuim en te weinig aandacht hebben voor de opvolging van verzuim. Uit dit onderzoek blijkt dat de noodzakelijke vervolgstappen om verzuim te voorkomen of verhelpen, zoals het analyseren van verzuimpatronen, ondernemen van actie, of betrekken van een leerplichtambtenaar of jeugdarts, in veel gevallen ontbreken. Ook zijn rollen en verantwoordelijkheden op de school bij deze vervolgstappen niet altijd bekend of duidelijk.[31] Verder stellen leerplichtambtenaren en jeugdartsen dat zorgwekkend verzuim vaak te lang blijft voortduren. Hulp of ondersteuning van partners, zoals leerplichtambtenaren of jeugdartsen, wordt in deze gevallen te laat ingeschakeld.[32]

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs hebben scholen in veel gevallen meer aandacht voor het verzuimbeleid. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben veelal de procedure omschreven voor de aanpak van verzuim. In het verzuimbeleid ontbreekt evenwel vaak de taakverdeling bij deze procedure, waardoor het voor de medewerkers op de school en andere betrokkenen onduidelijk is bij wie in welk geval de verantwoordelijkheid ligt. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat leerlingen herhaaldelijk te laat of afwezig zijn bij lessen van verschillende docenten zonder dat voldoende oog is voor de oorzaak van dit verzuim. Dit heeft tot gevolg dat zorgelijke gevallen van verzuim niet, niet tijdig of niet effectief worden opgepakt door de school. Daarenboven is er in het voortgezet onderwijs vaak geen goede verbinding tussen de aanpak van verzuim en de zorgstructuur die op de school wordt geboden.[33] In de gevallen dat het verzuim een signaal is voor problematiek met betrekking tot de zorg van een leerling wordt niet op tijd de zorgprofessional op de school ingeschakeld. Ook leidt het gebrek aan inzicht in verzuim op veel scholen tot onderschatting van de verzuimproblematiek.

---

[30] Ton Eimers, Tim Hilkens & Mariska Roelofs, Leerplicht in het primair onderwijs, KBA: Nijmegen 2018.

[31] Mariska Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021, p. 46.

[32] Mariska Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021, p. 47.

[33] Mariska Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021.

Mbo en jongeren die vallen onder de doelgroep van het Doorstroompunt

In het mbo hebben alle mbo-instellingen een verzuimbeleid, waarin ook het beleid ten aanzien van geoorloofd verzuim wordt beschreven.[34] Er blijken echter grote verschillen te bestaan in de aanpak van het verzuim tussen mbo-instellingen en binnen mbo-instellingen, zoals tussen locaties, opleidingsteams en opleidingen. Er is geen eenheid en consistentie in werkwijzen en procedures, in de rol van professionals, in de samenwerking met externe partijen en met ouders. De grote verschillen in aanpak en werkwijze leiden in veel gevallen tot verschillen in kwaliteit en niveau van de begeleiding van studenten (bij hun verzuimproblematiek) binnen dezelfde mbo-instelling.

Voor de doelgroep van het Doorstroompunt is in 2015 een landelijke richtlijn afgesproken om ook ongeoorloofd verzuim bij 16 uur in 4 weken te melden.[35] Hiermee wordt beoogd verzuim en voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.[36] Bij meer dan 90% van de mbo-instellingen zijn er afspraken over de verzuimaanpak tussen mbo-instellingen en de gemeente (het Doorstroompunt). Ongeveer de helft van de regio's is echter nog niet tevreden over de afspraken, met als belangrijkste redenen dat de afspraken niet voldoende bekend zijn en verzuim nog niet goed geregistreerd of gemeld wordt.[37]

Conclusie

Al deze factoren hebben tot gevolg dat scholen niet tijdig of niet voldoende effectief ingrijpen bij de eerste signalen van zorgwekkend verzuim. Dit betekent dat het verzuim blijft voortduren en de problematiek van de leerling in sommige gevallen zwaarder en complexer wordt.

De huidige wettelijke regeling over het verzuimbeleid is beperkt. Scholen zijn verplicht om een verzuimbeleid ten aanzien van hun leerlingen te hebben en het verzuimbeleid op te nemen in de schoolgids.[38] In de parlementaire geschiedenis worden voorbeelden gegeven van wat onderdeel uitmaakt van een goed verzuimbeleid, zoals verzuimregistratie en contact met leerlingen bij het vermoeden van onrechtmatig verzuim.[39] Er zijn evenwel geen wettelijke kaders voor de invulling van het verzuimbeleid.

3.1.2. Probleemaanpak

Een helder verzuimbeleid op scholen draagt bij aan het voorkomen en terugdringen van verzuim.[40] In veel gevallen zijn er in de aanloop naar problematisch of langdurig verzuim meerdere kansen om signalen van verminderd welbevinden op te merken en tijdig interventies in te zetten

---

[34] Artikel 7.4.8, vierde lid, onderdeel i, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

[35] Voor de doelgroep van het Doorstroompunt geldt dat ongeoorloofd verzuim moet worden gemeld na een aaneengesloten periode van ten minste vier weken of een door het bevoegd gezag te bepalen kortere periode, zie de artikelen 8.19, eerste lid, onderdeel c, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, 47b, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en 8.3.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

[36] Ingrado, «we missen je», project verzuim 18+, 2015.

[37] Regioplan, Verzuim 18+ en jongeren in een kwetsbare positie, 2022.

[38] Zie de artikelen 13, eerste lid, onderdeel k, van de Wet op het primair onderwijs, 22, eerste lid, onderdeel i, van de Wet op de expertisecentra en 2.92, tweede lid, onderdeel k, van de Wet voortgezet onderwijs 2020. Voor mbo is dit niet de schoolgids, maar het studentenstatuut, zie artikel 7.4.8, vierde lid, onderdeel i, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

[39] *Kamerstukken II* 2019/20, 35 297, nr. 3 (memorie van toelichting bij de Wet voortgezet onderwijs 2020).

[40] Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

om zo erger verzuim of schooluitval te voorkomen.[41] Om te borgen dat medewerkers op een school deze signalen kunnen herkennen en de juiste interventies inzetten is het onder meer van belang dat er op de school heldere afspraken zijn over rollen en verantwoordelijkheden in het kader van verzuim. Deze zaken worden opgenomen in het verzuimbeleid.

Een doelmatig verzuimbeleid bevat onder andere beleid over op welke momenten de school intervenieert bij verzuim, wie binnen de school aan zet is en welke partners buiten de school betrokken moeten worden. Zo kan worden geborgd dat problematisch verzuim tijdig wordt gesignaleerd en op tijd de juiste interventies worden ingezet. Daarnaast is voor het onderwijspersoneel, de ouders en de leerlingen duidelijk op welke manier de school verzuim voorkomt en vermindert.

Op basis van het onderzoek van KBA Nijmegen, Kohnstamm Instituut en Oberon[42] en diverse gesprekken die zijn gevoerd met veldpartijen stelt de regering zes onderdelen voor die in elk geval opgenomen worden in het verzuimbeleid van een school. Deze zes onderdelen staan volgens het onderzoek aan de kern van een doelmatig verzuimbeleid. Het wetsvoorstel beoogt geen uitputtende opsomming te geven van de onderdelen waaruit een doelmatig verzuimbeleid bestaat. Het ligt bijvoorbeeld in de rede dat het verzuimbeleid ook informatie bevat over de procedure voor de aanvraag van verlof en de wijze waarop het verzuim wordt geregistreerd. Het staat het bevoegd gezag dan ook vrij om naast de genoemde onderdelen aanvullende informatie op te nemen in het verzuimbeleid. Bevoegde gezagen die nu al een uitgebreider verzuimbeleid voeren, kunnen zodoende dit beleid voortzetten. Op deze manier blijft het onder andere mogelijk voor een school om onderdelen op te nemen in het verzuimbeleid die specifiek voor die school of regio effectief zijn.

De zes wettelijk voorgeschreven onderdelen van een verzuimbeleid worden hieronder toegelicht. Deze hebben betrekking op alle leerlingen op een school, dus zowel de minderjarigen als alle meerderjarigen. Uitzondering hierop is onderdeel 2, dat alleen betrekking heeft op leer- en kwalificatieplichtige leerlingen en de doelgroep van het Doorstroompunt. Voorgaande neemt uiteraard niet weg dat het verzuimbeleid anders kan luiden voor verschillende groepen leerlingen binnen de school.

1. De wijze waarop de school of instelling handelt na de constatering van verzuim

De constatering van verzuim kan op verschillende manieren gebeuren, bijvoorbeeld doordat de leraar ziet dat een leerling afwezig is, doordat een ouder de school belt of doordat de leerling zich ziekmeldt. Het eerste verplichte onderdeel van het verzuimbeleid ziet op de wijze waarop de school of instelling handelt na de constatering van verzuim. Het gaat hier om de acties die worden ondernomen door het bevoegd gezag nadat verzuim bij een leerling is geconstateerd. Er kunnen zich verschillende soorten verzuim voordoen, zoals ziekteverzuim of ongeoorloofd verzuim. Het bevoegd gezag neemt in het verzuimbeleid op welke vervolgstappen worden gegeven aan een bepaald soort verzuim. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit een beschrijving wanneer leerlingen of ouders worden gebeld bij verzuim of wanneer contact wordt gezocht met een jeugdarts. De vervolgstappen die worden beschreven kunnen ook aansluiten op de integrale aanpak «Meer aandacht voor zieke leerlingen» (ook wel:

[41] https://www.aanwezigopschool.nl/.
[42] Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA: Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut: Nijmegen 2022.

MAZL-aanpak), die op veel scholen gemeengoed is.[43] Daarnaast is er een aantal wettelijk verplichte vervolgstappen bij ongeoorloofd verzuim, deze vervolgstappen worden in elk geval opgenomen in het verzuimbeleid. Het hoofd van de school of instelling is bijvoorbeeld bij ongeoorloofd verzuim van 16 uur in vier weken verplicht om via het register onderwijsdeelnemers een wettelijke melding te doen bij de leerplichtambtenaar.[44]

Door deze informatie verplicht onderdeel te maken van het verzuimbeleid worden scholen ertoe bewogen om na te denken op welke momenten en op welke wijze de school ingrijpt bij verzuim van leerlingen. Daarnaast wordt geborgd dat ouders en leerlingen op de hoogte zijn van de vervolgstappen bij verzuim. Voor ouders moet het duidelijk zijn wat zij van de school kunnen en mogen verwachten. Ook zorgt dit voor een consistentere aanpak binnen de school. Met name in het mbo is dit een belangrijk aandachtspunt, gelet op de omvang van de mbo-instellingen.

2. De omstandigheden waaronder zorgelijk ongeoorloofd verzuim wordt gemeld

Het tweede onderdeel betreft een beschrijving van de omstandigheden waaronder zorgelijk ongeoorloofd verzuim wordt gemeld aan de leerplichtambtenaar (zie paragraaf 3.3).

Leer- en kwalificatieplichtige leerlingen

Het hoofd van de school kan ingevolge het onderhavige wetsvoorstel als er sprake is van ongeoorloofd verzuim van minder dan 16 uur in vier weken een signaal geven aan de leerplichtambtenaar indien hij zich zorgen maakt over de leerling. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij herhaaldelijk te laat komen of wekelijks een of twee lesuren verzuimen. Daarvoor is wel vereist dat het bevoegd gezag in het verzuimbeleid heeft omschreven bij welke omstandigheden er volgens het bevoegd gezag sprake is van zorgelijk ongeoorloofd verzuim en er bijgevolg via het register onderwijsdeelnemers een signaal kan worden afgegeven aan de leerplichtambtenaar. Het staat het bevoegd gezag vrij om te bepalen wat hij onder zorgelijk ongeoorloofd verzuim verstaat, maar hij dient deze kaders wel op te nemen in het verzuimbeleid. Op deze manier wordt geborgd dat het voor ouders en leerlingen inzichtelijk is wanneer gegevens over de leerling kunnen worden gedeeld met de leerplichtambtenaar bij ongeoorloofd verzuim van minder dan 16 uur in vier weken.

Jongeren die vallen onder de doelgroep van het Doorstroompunt

In het voortgezet onderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het mbo geldt een meldplicht bij ongeoorloofd verzuim voor de doelgroep van het Doorstroompunt. Deze meldplicht ontstaat wanneer deze jongeren het onderwijs voor een aaneengesloten periode van ten minste vier weken of een door het bevoegd gezag te bepalen kortere periode zonder geldige reden niet meer volgen.[45] De levering wordt via het register onderwijsdeelnemers gedaan aan het Doorstroompunt (het college van burgemeester en wethouders).

De beschrijving van wanneer het bevoegd gezag overgaat tot deze levering, dient ook te worden opgenomen in het verzuimbeleid. Met name wanneer het bevoegd gezag een kortere periode dan vier weken hanteert,

---

[43] Handboek MAZL: Meer aandacht voor ziekgemelde leerlingen, NCJ 2023.
[44] Artikelen 21a Leerplichtwet 1969en 33 Leerplichtwet BES.
[45] Artikelen 47b, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra, 8.20 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en 8.1.8a van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

zorgt opname in het verzuimbeleid voor duidelijkheid jegens de leerlingpopulatie. Evenals bij de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen kan bijvoorbeeld voor een kortere periode dan vier weken worden gekozen indien het bevoegd gezag zich zorgen om de leerling maakt. Ook indien het bevoegd gezag zelf andere geldige redenen voor verzuim aanwijst dan de redenen die reeds in de wet worden genoemd, dient dit te worden opgenomen in het verzuimbeleid.[46]

3. De wijze waarop de oorzaken van het verzuim worden geanalyseerd

Het derde onderdeel ziet op de wijze waarop de oorzaken van het verzuim worden geanalyseerd. Het gaat hier niet om een analyse van de oorzaken van verzuim op individueel niveau, maar om een bredere analyse op bijvoorbeeld groeps-, vestigings-, opleidings- of schoolniveau. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een analyse ten aanzien van een hoge afwezigheid van leerlingen in bepaalde jaarlagen of tijdsperiodes. In dat verband kan een analyse van bijvoorbeeld een bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs zich richten op leerlingen die aangeven dat de oorzaak van hun verzuim (deels) ligt bij de overgang tussen het primair en het voortgezet onderwijs. Een van de verklaringen voor leerlingen die thuiszitten is immers gelegen in deze overgang, die voor bepaalde leerlingen met achterliggende problematiek te groot kan zijn.[47] Op basis van de uitkomsten van een dergelijke analyse kan het bevoegd gezag zijn (verzuim)beleid aanpassen.

Binnen scholen en instellingen bestaat nog onvoldoende zicht op patronen, trends en ontwikkelingen ten aanzien van verzuim. Door het vastleggen dat de wijze waarop de oorzaken van het verzuim worden geanalyseerd, wordt het bevoegd gezag gestimuleerd om breder naar de oorzaken van verzuim te kijken en gericht acties in te zetten om het verzuim terug te dringen.

4. De taakverdeling binnen de school of instelling bij het terugdringen van verzuim

Het vierde onderdeel ziet op de taakverdeling binnen een school bij het terugdringen van verzuim. Het bevoegd gezag dient in zijn verzuimbeleid een beschrijving te geven van de taakverdeling op de school bij het terugdringen van verzuim. Het gaat om een beschrijving van de personen, taken en verantwoordelijkheden binnen de school. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een beschrijving van de persoon bij wie verzuim moet worden gemeld, wie verantwoordelijk is voor de registratie en welke personen vervolgens acties ondernemen als problematisch verzuim is geconstateerd bij een leerling. Een beschrijving van de taakverdeling moet in de eerste plaats leiden tot duidelijkheid binnen de school. Hierdoor moet worden voorkomen dat niet of niet tijdig actie wordt ondernomen bij problematisch verzuim of dat verschillend wordt gehandeld bij vergelijkbare gevallen van verzuim. Ook kan dit onderdeel leiden tot een meer consistente uitvoering van de verzuimaanpak binnen de school. Met name in het mbo is de consistente uitvoering van de verzuimaanpak een belangrijk aandachtspunt, vanwege de omvang van de instellingen.

---

[46] Artikelen 8.19, eerste lid, onderdeel a, subonderdeel 1°, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, 146, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de expertisecentra en 8.3.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet educatie en beroepsonderwijs geven aan wat «in ieder geval» geldige redenen voor verzuim zijn. Het bevoegd gezag kan dus nog andere geldige redenen geven.

[47] Marion van Binsbergen e.a., Niet thuisgeven: schooluitval vanuit het perspectief van leerlingen, Kohnstamm instituut: Amsterdam 2019.

5. De samenwerking met het samenwerkingsverband, het college van burgemeester en wethouders en andere betrokkenen buiten de school bij het terugdringen van verzuim

Het vijfde onderdeel betreft de samenwerking met betrokkenen buiten de school bij het terugdringen van verzuim. Het bevoegd gezag neemt in het verzuimbeleid op met welke partners hij samenwerkt en hoe deze samenwerking is vormgegeven.

Met het oog op het verband tussen verzuim en een passend onderwijs- en ondersteuningsaanbod en de doelstelling van samenwerkingsverbanden om te voorzien in een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen, is het van belang dat samengewerkt wordt met samenwerkingsverbanden. In het verzuimbeleid voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs neemt het bevoegd gezag daarom in elk geval een beschrijving op van de samenwerking met het samenwerkingsverband in het kader van verzuim. Het mbo en Caribisch Nederland kennen geen samenwerkingsverbanden, waardoor dit dus niet van toepassing is.

Daarnaast beschrijft het bevoegd gezag van de school ten minste de wijze waarop het samenwerkt met het college van burgemeester en wethouders, gezien haar verantwoordelijkheid voor onder andere de leerplicht, het Doorstroompunt en de jeugdgezondheidszorg. De leerplichtambtenaar of Doorstroomcoach kan namelijk meedenken over onderwijs- of begeleidingsoplossingen die voor een leerling kunnen werken en het duidelijk maken van de wettelijke voorschriften omtrent verzuim. De jeugdgezondheidszorg kan verder een rol hebben vanuit de levensloop of belastbaarheid van de leerling.

De samenwerking tussen scholen en betrokkenen buiten de school is in veel regio's omschreven op regionaal niveau in een verzuimprotocol. In deze verzuimprotocollen staan afspraken die gelden voor alle scholen in die regio. Het is in deze gevallen niet noodzakelijk voor een school om zelfstandig afspraken te maken met betrokkenen buiten de school. In het verzuimbeleid van de school kan dan worden verwezen naar de afspraken over samenwerking in het regionale verzuimprotocol.

Het staat het bevoegd gezag vrij om zelf te bepalen hoe wordt samengewerkt met betrokkenen buiten de school. Dit vijfde onderdeel dient te bewerkstelligen dat het bevoegd gezag de samenwerking zoekt met externe partners bij het terugdringen van verzuim en dat voor alle betrokkenen duidelijk is wie op welk moment betrokken wordt.

6. De wijze waarop het verzuimbeleid wordt gemonitord en geëvalueerd

Bij het zesde onderdeel kan gedacht worden aan monitoring of het verzuimbeleid binnen een school wordt nageleefd en hoe het wordt toegepast in de praktijk, of aan een evaluatie van de samenwerking met betrokkenen buiten de school in het kader van verzuim. Daarnaast kan bijvoorbeeld de effectiviteit van het verzuimbeleid worden geëvalueerd. Op basis van de uitkomsten van de evaluatie kan het bevoegd gezag het verzuimbeleid of de uitvoering daarvan verbeteren. Het staat het bevoegd gezag vrij om de monitoring en evaluatie naar eigen inzicht in te richten. Er is zodoende geen verplichting ten aanzien van de frequentie van de evaluatie. Dit onderdeel beoogt het bevoegd gezag te stimuleren om de effectiviteit van het verzuimbeleid te vergroten.

Schoolgids

Het verzuimbeleid is een van de verplichte onderdelen van de schoolgids. De schoolgids wordt ieder jaar vastgesteld ten behoeve van het volgende schooljaar en vervolgens beschikbaar gesteld aan de ouders. De onderdelen die met het voorliggend wetsvoorstel verplicht deel uitmaken van het verzuimbeleid worden dan ook opgenomen in de schoolgids. Op deze manier wordt voor ouders en leerlingen inzichtelijk wat het verzuimbeleid van de school is, waaronder de stappen die worden gezet als sprake is van verzuim van een leerling en wat de taakverdeling in dit kader is binnen de school. Ouders en leerlingen hebben via de medezeggenschap een instemmingsrecht op de inhoud van de schoolgids en daarmee de inhoud van het verzuimbeleid.

Studentenstatuut (mbo)

In het mbo is het verzuimbeleid een van de verplichte onderdelen van het studentenstatuut.[48] Het studentenstatuut is een toegankelijk en begrijpelijk document waarin de rechten en plichten van de studenten zijn opgenomen. De studentenraad heeft instemmingsbevoegdheid met betrekking tot voorgenomen beslissingen van het bevoegd gezag ten aanzien van het studentenstatuut.[49]

3.2. Verbeteren van het zicht op verzuim

3.2.1. Probleembeschrijving

Om problematisch verzuim op tijd en adequaat tegen te gaan is het in de eerste plaats noodzakelijk dat de school een goed beeld heeft van het verzuim op de school. Het gaat daarbij zowel om het ongeoorloofd als om het geoorloofd (ziekte)verzuim. Maar ook de gemeente, het samenwerkingsverband en de Minister hebben objectieve, actuele informatie over verzuim nodig om aan hun taken invulling te kunnen geven. Een succesvolle aanpak van verzuim begint bij goed inzicht in de aard en omvang van de problematiek.

De huidige informatievoorziening over verzuim vindt plaats via de jaarlijkse leerplichttellingen, die informatie geven over het aantal jongeren dat 16 uur in vier weken heeft verzuimd, meer dan drie maanden verzuimt, niet staat ingeschreven op een school en geen vrijstelling heeft van de leerplicht of is vrijgesteld van de leerplicht op een van de gronden genoemd in artikel 5 van de Leerplichtwet 1969. Deze cijfers worden jaarlijks in het vroege voorjaar gepubliceerd en betreffen het verzuim in het voorafgaande schooljaar. De informatie is daarmee niet actueel.

De jaarlijkse leerplichttelingen geven daarnaast geen volledig zicht op al het verzuim dat voor ketenpartners relevant is, omdat het geen inzicht geeft in het aantal leerlingen dat kortdurend ongeoorloofd verzuimt of dat geoorloofd verzuimt. Langdurig geoorloofd verzuim is evenwel, net als langdurig ongeoorloofd verzuim, in veel gevallen een reden tot zorg en een signaal voor achterliggende problematiek. Ook de leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimen kunnen veelal door de juiste interventies en passend maatwerk (deels) onderwijs krijgen.

[48] Artikel 7.4.8, vierde lid, onderdeel i, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.
[49] Artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Inzicht van verzuim in de gemeente, regio en het land

De aard van de verzuimproblematiek brengt met zich mee dat naast de school verschillende andere actoren nauw betrokken zijn bij de aanpak om thuiszitten terug te dringen, te weten: de gemeente, het samenwerkingsverband en de Minister. Al deze actoren hebben een rol in het terugdringen van verzuim.

Voor elk van de actoren zal hieronder worden uiteengezet om welke redenen de huidige gegevens onvoldoende zicht geven op verzuim dan wel thuiszitten.

Samenwerkingsverband

De samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben tot doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen te realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.[50] Samenwerkingsverbanden kunnen daartoe scholen ondersteunen in de ondersteuningsvoorzieningen die op school worden aangeboden en zelf bovenregionale voorzieningen verzorgen voor leerlingen die een specifieke ondersteuningsvraag hebben.

Samenwerkingsverbanden hebben in de huidige situatie weinig actuele en objectieve gegevens om te toetsen of het ondersteuningsaanbod dat zij aanbieden ervoor zorgt dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. Een hoge mate van verzuim in de regio of op specifieke scholen kan een indicatie zijn dat deze doelstellig niet wordt behaald; het ononderbroken ontwikkelingsproces van leerlingen kan immers in het geding komen. Langdurig verzuim van school leidt namelijk in veel gevallen tot een achterstand in het onderwijs en in de sociaal-emotionele ontwikkeling. Het samenwerkingsverband heeft echter in beginsel geen actuele gegevens over het aantal leerlingen dat op de verschillende scholen binnen het samenwerkingsverband geoorloofd verzuimen, ongeoorloofd verzuimen of het aantal jongeren dat niet staat ingeschreven op een school en niet is vrijgesteld van de leerplicht. Het samenwerkingsverband kan zijn ondersteuning dan ook niet goed afstemmen op deze doelgroepen.

College van burgemeester en wethouders en leerplichtambtenaren

Het college van burgemeester en wethouders is belast met het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969. Zij wijzen daartoe een of meer leerplichtambtenaren aan.[51] De leerplichtambtenaar is ervoor verantwoordelijk de leerling en diens ouders ertoe te bewegen zich in te schrijven op een school dan wel die school geregeld te bezoeken.[52] Het college doet jaarlijks verslag aan de gemeenteraad over het gevoerde beleid inzake de handhaving van de leerplicht en de kwalificatieplicht en de resultaten daarvan.[53]
De gemeente voert tevens de Doorstroompunt-functie uit[54] voor jongeren die niet meer onder de leer- en kwalificatieplicht vallen tot 23 jaar. Het

[50] Zie de artikelen 18a van de Wet op het primair onderwijs en 2.47 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.
[51] Artikel 16 van de Leerplichtwet 1969.
[52] Artikel 22 van de Leerplichtwet 1969.
[53] Artikel 25 van de Leerplichtwet 1969.
[54] Artikel 8.22, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, 147, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra en 8.3.2, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Doorstroompunt heeft een belangrijke taak bij het tegengaan van voortijdig schoolverlaten.

In veel gemeenten is een beweging gaande van een curatieve naar een preventieve benadering in de aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim. Dit blijkt uit de ambtsinstructies voor leerplichtambtenaren in diverse gemeenten.[55] Als gevolg hiervan begint de taak van de leerplichtambtenaar niet uitsluitend wanneer er sprake is van verzuim dat de meldingsgrens van zestien uur ongeoorloofd verzuim in vier weken bereikt. De taak van de leerplichtambtenaar begint in deze gemeenten al voordat sprake is van deze meldingsgrens. Zo voeren leerplichtambtenaren in bepaalde gemeenten periodiek gesprekken met schoolbesturen of schoolleiders over het verzuim, te laat komen en andere aandachtspunten die betrekking hebben op de leer- en kwalificatieplicht. Zij kunnen in dat kader adviseren over de eventueel te ondernemen acties of in welke gevallen doorverwezen kan worden naar de (jeugd)hulpverlening.

De leerplichtambtenaar heeft nu zelf slechts de beschikking over de aantallen jongeren die 16 uren in vier weken ongeoorloofd verzuimen. Naast die gegevens heeft de leerplichtambtenaar weinig actuele, objectieve informatie op basis waarvan hij kan adviseren over de effectiviteit van de aanpak van verzuim op een school. De leerplichtambtenaren zijn om deze preventieve benadering effectief vorm te geven afhankelijk van de informatie die zij bijvoorbeeld tijdens de periodieke gesprekken van de school ontvangen. Dit heeft tot gevolg dat in de gemeenten waar een beweging gaande is naar een preventieve aanpak van verzuim, slechts beperkt uitvoering kunnen geven aan deze taakinvulling.

De Minister

Om deugdelijk en doeltreffend beleid te kunnen maken om de toegang tot het onderwijs te verbeteren en in het bijzonder te bevorderen dat jongeren niet thuis komen te zitten is het noodzakelijk dat de Minister beschikt over alle relevante informatie over verzuim en schooluitval. Zorgwekkende trends en ontwikkelingen die zichtbaar zijn in het hele land kunnen immers aanleiding geven om beleid te evalueren of aan te passen.

De Minister heeft in de huidige situatie geen zicht op het aantal leerlingen dat langdurig geoorloofd afwezig is vanwege ziekte. Gevolg hiervan is dat het beleid van de Minister dat gericht is op de groep thuiszittende jongeren niet op basis van alle informatie kan worden gemaakt. Daarnaast heeft deze blinde vlek ten aanzien van het geoorloofd verzuim tot gevolg dat beleid zich in mindere mate kan richten op de doelgroep leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimen. Dit is onwenselijk, te meer gezien de groep leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimt waarschijnlijk groter is dan de groep leerlingen die langdurig ongeoorloofd verzuimt. Indien bijvoorbeeld uit de geaggregeerde informatie over geoorloofd verzuim blijkt dat een groter aantal leerlingen dan verwacht zorgelijke patronen van verzuim laat zien, kan dat aanleiding geven tot nader onderzoek en een versterkte beleidsinzet op dit onderwerp.

Conclusie

De school, het samenwerkingsverband, de gemeente en de Minister kunnen de taken die zij hebben ten aanzien van het terugdringen en voorkomen van verzuim onvoldoende effectief uitvoeren als gevolg van

[55] Zie bijvoorbeeld de Instructie voor leerplichtambtenaar en RMC-consulent van de gemeente Lelystad.

de gebrekkige informatiepositie over verzuim op de school, in gemeente, de regio, of in het land.

3.2.2. Probleemaanpak

Het wetsvoorstel treft twee maatregelen om het zicht op verzuim te verbeteren. In de eerste plaats worden scholen expliciet verplicht om verzuim te registreren in de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. In de tweede plaats regelt het wetsvoorstel dat de gemeente, het samenwerkingsverband en de Minister beschikking krijgen over geaggregeerde gegevens over geoorloofd verzuim, ongeoorloofd verzuim en absoluut verzuim.

Registreren verzuim op de school

Om aan de verplichtingen van de onderwijswetgeving te kunnen voldoen is het bijhouden van een verzuimregistratie noodzakelijk. Het wetsvoorstel expliciteert dit. Deze maatregel geldt voor alle leerlingen op een school, dus zowel de minderjarigen als de meerderjarigen.[56] De verzuimregistratie kan er per doelgroep uiteraard wel anders uitzien.

Voor de leer- en kwalificatieplichtige leerlingen in het bijzonder expliciteert het wetsvoorstel daarnaast dat een school het verzuim daarbij categoriseert in ongeoorloofd en geoorloofd verzuim. Deze verplichting vloeit reeds impliciet voort uit de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES, maar wordt dus verduidelijkt. Voorgaande laat onverlet dat de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES daarnaast reeds impliciet voorschrijft dat in de verzuimregistratie is opgenomen om welke grond voor ongeoorloofd verzuim het gaat.[57] Deze maatregel doet dus niets af aan de reeds bestaande verplichtingen.

Zicht op verzuim in de gemeente, de regio en het land

De tweede maatregel om het zicht op verzuim te verbeteren betreft samenwerkingsverbanden, gemeenten en de Minister. Het bevoegd gezag wordt verplicht om de Minister van informatie te voorzien over het aantal leerlingen dat geoorloofd dan wel ongeoorloofd verzuimt. De Minister geeft deze informatie vervolgens door aan het college van burgemeester en wethouders en de samenwerkingsverbanden, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun wettelijke taken.

Het wetsvoorstel regelt dat samenwerkingsverbanden, gemeenten en de Minister inzicht krijgen in de prevalentie van verzuim op vestigingen van scholen. Deze gegevens worden door de Minister (in de praktijk: DUO) op geaggregeerde basis gedeeld met samenwerkingsverbanden en gemeenten, waarbij enige herleidbaarheid naar individuen wordt

---

[56] Het bijhouden van een verzuimregistratie is reeds noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de eisen uit de Leerplichtwet 1969 en de eisen met betrekking tot de doelgroep van het Doorstroompunt. Ook voor andere doelgroepen is het bijhouden van een verzuimregistratie reeds noodzakelijk. Zo is verzuim relevant bij de vaststelling van het recht op bekostiging voor een leerling of het recht op een financiële tegemoetkoming of studiefinanciering van een leerling. Tot slot is een verzuimregistratie nodig voor een goede ondersteuning en begeleiding van leerlingen in het algemeen.

[57] Het moet immers controleerbaar zijn of het hoofd van de school op de juiste manier berekent of er sprake is van (meer dan) zestien uur ongeoorloofd verzuim in vier weken. Ook moet controleerbaar zijn of het hoofd van de school artikel 11 van de Leerplichtwet 1969e.v. juist toepast; zie bijvoorbeeld artikelen 13a en 14 van de Leerplichtwet 1969, artikelen 24 en 26 van de Leerplichtwet BES en de Beleidsregel uitleg «specifieke aard van het beroep» en «andere gewichtige omstandigheden» bedoeld in de Leerplichtwet 1969. Het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen over het verzuim kan leiden tot een bestuurlijke boete, zie artikel 27, onder c, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 39, onder c, van de Leerplichtwet BES.

uitgesloten. Op deze manier wordt rekening gehouden met privacy van leerlingen. Het samenwerkingsverband, de gemeente en de Minister worden door middel van deze informatie beter in staat gesteld hun (wettelijke) taken uit te voeren. In de navolgende paragrafen wordt nader ingegaan op elk van deze actoren.

Samenwerkingsverbanden

Door de beschikking te krijgen over informatie over het daadwerkelijke aantal thuiszittende jongeren; het aantal leerlingen dat geoorloofd verzuimt of ongeoorloofd verzuimt en het aantal jongeren dat niet staat ingeschreven op een school en niet is vrijgesteld van de leerplicht, worden samenwerkingsverbanden in de gelegenheid gesteld om beter aan hun wettelijke taken te voldoen.De trends en ontwikkelingen van het aantal jongeren dat zorgwekkende patronen van geoorloofd dan wel ongeoorloofd verzuim laten zien kunnen aanwijzingen zijn voor de mate waarin in het samenwerkingsverband voorzien wordt in een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen. Indien er bijvoorbeeld een stijging is van het aantal jongeren dat langdurig verzuimt, geoorloofd dan wel ongeoorloofd, in de gehele regio waarbinnen het samenwerkingsverband opereert, kan er een noodzaak zijn voor aanvullende ondersteuningsvoorzieningen. In de gevallen dat school – op casuïstische basis – aangeeft dat zij geen passend aanbod heeft op school, ligt het in de rede dat het samenwerkingsverband bekijkt of het kan voorzien in passende ondersteuningsvoorzieningen voor deze leerlingen. Ditzelfde geldt in het geval van een stijging van het aantal jongeren dat niet staat ingeschreven op een school en niet is vrijgesteld van de leerplicht.

De informatie kan het samenwerkingsverband een aanknopingspunt bieden voor verdere analyse en onderzoek over de adequaatheid van het ondersteuningsaanbod in de regio. Zo kan het samenwerkingsverband met de informatie over verzuim in gesprek gaan met scholen over hoe het de school kan ondersteunen in het voorkomen van langdurig verzuim. Onderdeel van dat gesprek kan bijvoorbeeld zijn of aanpassing het ondersteuningsaanbod in de regio onderdeel kan zijn van de oplossing. Indien het gesprek leidt tot de conclusie dat het ondersteuningsaanbod niet voldoet, ligt het in de rede dat het samenwerkingsverband het aanbod aanpast om te voorzien in voldoende passende ondersteuningsvoorzieningen.

Er zijn bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden die een regionale voorziening hebben getroffen gericht op leerlingen die dreigen thuis komen te zitten. Objectieve cijfers over verzuim om dit soort initiatieven te starten ontbreken nu, samenwerkingsverbanden kunnen alleen een inschatting maken over het verzuim in de regio. In deze samenwerkingsverbanden is de ervaring dat er een lange aanloop is naar thuiszitten, waarbij vroeg ingrijpen kan zorgen dat de leerling binnen het onderwijs kan blijven. Dit kan onder andere door te beginnen met onderwijs in bovenregionale voorzieningen waarbij een schoolse setting wordt nagebootst. De terugkeer naar school vindt in dat geval stapsgewijs plaats, onder begeleiding van bijvoorbeeld een orthopedagoog.

Overigens kent het mbo geen samenwerkingsverbanden en zal daarom geen informatieverstrekking plaatsvinden naar het samenwerkingsverband voor studenten die onderwijs volgen aan een mbo-instelling.

College van burgemeester en wethouders en leerplichtambtenaren

Hoewel vanuit de systematiek van de Leerplichtwet 1969 het toezicht door de leerplichtambtenaar zich hoofdzakelijk richt op individuele overtredingen van de Leerplichtwet 1969, kunnen leerplichtambtenaren tevens een signalerende, stimulerende en informerende rol vervullen in het terugdringen van verzuim indien de ambtsinstructie voor leerplichtambtenaren van het college van burgemeester en wethouders hier ruimte voor geeft. In veel gemeenten wordt hier in het kader van een preventieve benadering in de aanpak van verzuim reeds invulling aan gegeven.

Met de objectieve informatie over geoorloofd en ongeoorloofd verzuim kan leerplichtambtenaar scholen beter ondersteunen in het voorkomen en verhelpen van verzuim. Zo kan een leerplichtambtenaar scholen adviseren over het verzuimbeleid op de school en over eventuele verbeteringen naar aanleiding van de specifieke situatie op de school. Verder kan een leerplichtambtenaar aan leerlingen voorlichting geven over de leerplicht en leerlingen vroeg aanspreken wanneer verzuim veel voorkomt op de school. De ondersteuning van de leerplichtambtenaren kan aldus op basis van de informatie over verzuim worden afgestemd op de specifieke omstandigheden op de school. Tot slot kan de gemeente in haar beleid de gegevens gebruiken voor onderbouwing van keuzes op beleidsniveau, bijvoorbeeld voor in de inzet van de MAZL-aanpak op gemeenteniveau of voor het afstemmen van ondersteuning aan jongeren in het ondersteuningsplan.

De Minister

Vanuit de verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel neemt de Minister het initiatief voor beleid en wetgeving om de kwaliteit van het onderwijs in die onderwijssectoren te bevorderen. Het onderwijsbeleid kan beter en gerichter worden ingezet indien de Minister beschikt over geaggregeerde gegevens over verzuim die inzicht geven in de ontwikkeling van de verzuimcijfers. De geaggregeerde gegevens geven allereerst inzicht in de omvang van het probleem. Indien verzuimcijfers in bepaalde onderwijssectoren of op bepaalde onderwijsniveaus aanleiding geven tot zorgen, kan de Minister het beleid daarop afstemmen. Daarnaast kunnen de verzuimcijfers een indicatie geven over de adequaatheid of doelmatigheid van het beleid of de wetgeving omtrent bijvoorbeeld verzuim en passend onderwijs. Op basis van deze gegevens kan de Minister daarenboven besluiten tot gericht vervolgonderzoek.

Nadere regels over informatieverstrekking verzuim

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop de informatieverstrekking over verzuim plaatsvindt. Het gaat om nadere regels over de gegevenslevering vanuit het hoofd van de school naar de Minister (DUO) en de informatieverstrekking van de Minister aan de samenwerkingsverbanden en de gemeente. Deze algemene maatregel van bestuur zal nadere regels bevatten over de categorisering van de informatieverstrekking over verzuim. De informatie over verzuim zal in elk geval informatie over het verzuim op de school betreffen, onderverdeeld in nadere categorieën. Daarbij kan gedacht worden aan de duur van het verzuim en de soort van het verzuim, zoals bijvoorbeeld ziekteverzuim. Daarnaast kan gedacht worden aan andersoortige geaggregeerde informatie, zoals informatie per leeftijdsgroep of schoolsoort.

Bij deze categorisering van geaggregeerde informatie zal worden geborgd dat de informatie die samenwerkingsverbanden en gemeenten ontvangen niet herleidbaar is tot een persoon. Indien binnen een categorie sprake is van een totaalaantal onder de vijf, zal geen informatie worden gegeven over het exacte aantal jongeren. Daarmee wordt mogelijke herleidbaarheid uitgesloten.

Uitgangspunt in de nadere regelgeving is dat de verstrekking van gegevens over geoorloofd en ongeoorloofd verzuim vanuit het bevoegd gezag van de school naar DUO zal plaatsvinden op een geautomatiseerde wijze. Scholen registreren in de huidige situatie ongeoorloofd verzuim en geoorloofd verzuim in een softwaresysteem. Vanuit het softwaresysteem zal de geautomatiseerde levering plaatsvinden. Voor de meldingen van ongeoorloofd verzuim zijn de verschillende softwaresystemen van scholen reeds gekoppeld aan de systemen van DUO. Dit betekent dat de gevolgen voor de regeldruk voor scholen beperkt zijn.

In overleg met veldpartijen zal in de algemene maatregel van bestuur nadere invulling gegeven worden aan de informatie over verzuim en de categorisering van de informatie over verzuim. Daarbij zal rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid van de geautomatiseerde informatieverstrekking.

3.3. Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij ongeoorloofd verzuim

3.3.1. Probleembeschrijving

Het aanpakken van zorgelijk ongeoorloofd schoolverzuim is het meest effectief wanneer men er vroeg bij is.[58] Op het moment dat het verzuim vroeg wordt gesignaleerd, kan verder verzuim eventueel worden voorkomen of geminimaliseerd. Voor de meeste leerlingen die een of enkele uren ongeoorloofd afwezig zijn, zal een gesprek met de ouders en de school leiden tot een vermindering van het verzuim. Achter het ongeoorloofd verzuim van een deel van de leerlingen schuilen echter onderliggende redenen. Het ongeoorloofd verzuim van deze leerlingen kan verband houden met problemen in de thuissituatie of op school.

Ingevolge de huidige wettelijke regeling is het bevoegd gezag van de school verplicht gegevens te leveren over een ingeschreven leerling van een school die zonder geldige reden 16 uren les- of praktijktijd heeft verzuimd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken.[59] De leerplichtambtenaar krijgt in het kader van zijn toezichthoudende rol die volgt uit de Leerplichtwet 1969 of de Leerplichtwet BES de beschikking over deze gegevens. De leerplichtambtenaar kan bij verzuim van 16 uren of langer in een periode van vier weken (strafrechtelijk) optreden om verder verzuim te voorkomen. Zo kan de leerplichtambtenaar na een gesprek met de leerling (en diens ouders) een proces-verbaal opmaken en de leerling doorsturen naar bureau Halt voor een eventuele taakstraf.

In de praktijk zijn er echter situaties waarin de wettelijke meldingsgrens van zestien uur in vier weken niet wordt bereikt, maar er wel zorgen zijn over de afwezigheid van een leerling. Een voorbeeld is een leerling die altijd het eerste uur te laat is op school of afwezig is omdat hij zijn moeder helpt om zijn broer of zus naar school te brengen. Of een leerling die regelmatig uren afwezig is van school om geld te verdienen. In deze situaties is er geen grondslag om de leerplichtambtenaar te betrekken om het verzuim te verhelpen. In sommige van deze gevallen is de school

[58] Nederlands Jeugdinstituut, Schoolverzuim aanpakken, 2020.
[59] Artikelen 21a Leerplichtwet 1969en 33 Leerplichtwet BES.

evenwel niet zelfstandig in staat om passende oplossingen te bieden voor de leerlingen die het aangaat. Met name voor leerlingen die verzuimen vanwege multi-problematiek (psychische problemen, problemen thuis en problemen op de school) is samenwerking met andere partijen noodzakelijk om tot specifieke of gerichte interventies te komen. De school kan immers slechts vanuit haar rol in de school en in het onderwijs voorzien in oplossingen voor de leerling. In de gevallen waar het verzuim van de leerling verband houdt met problemen thuis of met psychische problemen is veelal de betrokkenheid van de gemeentelijke hulpverlening, jeugdhulp en -zorg of geestelijke gezondheidszorg vereist.

Bestaande praktijk

Een deel van de scholen doet reeds een melding bij DUO bij bepaalde gevallen van ongeoorloofd verzuim van minder dan zestien uur in vier weken (in de huidige praktijk de melding «overig verzuim). Scholen delen bij deze melding persoonsgegevens van de betreffende leerling. Het gaat bij deze meldingen doorgaans om gevallen van luxeverzuim of gevallen van zorgelijk ongeoorloofd verzuim. Hoewel uit de systematiek van de Wet register onderwijsdeelnemers volgt dat een grondslag bestaat voor deze gegevensverwerking, ontbreekt een expliciete grondslag in de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES. Voor een deel van de scholen en leerplichtambtenaren is het om deze reden niet duidelijk of deze gegevensverwerking toelaatbaar is. Het opnemen van een expliciete grondslag zal daarom bijdragen aan eenduidige wetgeving voor scholen en leerplichtambtenaren.

3.3.2. Probleemaanpak

De regering stelt daarom met dit wetsvoorstel een wettelijke grondslag voor waarmee het bevoegd gezag van een school bij zorgelijk ongeoorloofd verzuim van een leerling een signaal over die leerling kan geven aan de leerplichtambtenaar.[60] Zorgelijk ongeoorloofd verzuim is het verzuim dat aanleiding geeft tot zorgen, maar onder de grens van zestien uur in vier weken blijft. Het bevoegd gezag van een school maakt voor het afgeven van een signaal altijd zelf de afweging wanneer zij het noodzakelijk acht om een leerplichtambtenaar in te schakelen, bijvoorbeeld wanneer de verzuimproblematiek van de leerling de inzet van (jeugd)hulp of jeugdzorg vergt, *kán* het bevoegd gezag van een school een signaal geven.

Zorgelijk ongeoorloofd verzuim kan op elke school een andere invulling krijgen, afhankelijk van de specifieke context en leerlingpopulatie op die school. Zorgelijk ongeoorloofd verzuim kan plaatsvinden wanneer een leerling elke dag te laat komt, of wanneer een leerling meermaals in vier weken tijd net onder de meldgrens van zestien uur blijft. Daarnaast kan sprake zijn van zorgelijk ongeoorloofd verzuim als de schoolkennis heeft van risicofactoren voor langdurig verzuim en thuiszitten, zoals problemen in de thuissituatie of op school. Ook is mogelijk dat er een combinatie van ongeoorloofd verzuim en veelvuldig geoorloofd verzuim aanleiding geeft voor zorgen over de leerling. Het bevoegd gezag van de school neemt de omstandigheden die kunnen leiden tot een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim op in het verzuimbeleid van de school, dat in de schoolgids staat (of in het geval van het mbo in het studentenstatuut). Dit betekent dat ouders en leerlingen via de medezeggenschapsraad (of in het geval van

[60] Met de term «signaal zorgelijk verzuim» wordt het onderscheid tussen de verplichte melding ongeoorloofd verzuim van zestien uur in vier weken en het onverplichte signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, benadrukt.

het mbo via de studentenraad) instemmen op het beleid rondom het signaal zorgelijk verzuim (zie hiervoor paragraaf 3.1.2).

Rol leerplichtambtenaar

Uitgangspunt is dat de school eerst met ouders en de jongere een gesprek voert over zijn of haar afwezigheid. Als dat gesprek de zorgen van de school over de situatie van de leerling niet wegneemt, kan middels een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim de leerplichtambtenaar worden betrokken om in samenspraak tot een oplossing te komen.

Het gesprek met een leerplichtambtenaar kan vanuit een bredere invalshoek worden gevoerd in vergelijking met een gesprek met de school. De leerplichtambtenaar kan in deze zin de school ondersteunen in de aanpak van het ongeoorloofd verzuim. In steeds meer gemeenten vervult de leerplichtambtenaar een ondersteunende rol, als schakel of regisseur in de brede keten van schoolverzuim (scholen, gemeenten, Raad voor de Kinderbescherming, Halt, politie, gemeentelijke jeugdhulp, inspectie van het onderwijs, Openbaar Ministerie en rechter). In deze gemeenten neemt de leerplichtambtenaar samen met de school, in overleg met de ketenpartners, het initiatief voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen. De leerplichtambtenaar kan in dat kader elke actor, waaronder de school, wijzen op zijn wettelijke verantwoordelijkheden en een belangrijke rol spelen in het signaleren van de ondersteuningsbehoefte en in het inschakelen van hulpverlening. De inzet van de Methodische Aanpak Schoolverzuim biedt de leerplichtambtenaar hiertoe handvatten.[61]

Overzicht informatiestromen verzuim in de onderwijswetgeving

Leerplichtwet 1969

Melding ongeoorloofd verzuim van zestien uur in vier weken

Op grond van artikel 21a van de Leerplichtwet 1969 is het bevoegd gezag verplicht om bij ongeoorloofd verzuim dat de grens van zestien uur in vier weken overstijgt een melding te doen aan de Minister (in de praktijk: DUO) via het Register onderwijsdeelnemers. Deze melding bevat de persoonsgegevens van de betreffende leerling. De Minister (DUO) verstrekt de gegevens van de leerling vervolgens aan het college van burgemeester en wethouders (in de praktijk: de leerplichtambtenaar). Indien de leerling minimaal vier aaneengesloten weken continu afwezig is doet het bevoegd gezag een melding 'langdurig relatief verzuim'.

Signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert het signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim. Het bevoegd gezag kan bij gevallen van zorgelijk ongeoorloofd verzuim die onder de meldingsgrens van zestien uur in vier weken blijven de leerplichtambtenaar betrekken via een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim. De procedure voor dit signaal is hetzelfde als de procedure voor de melding ongeoorloofd verzuim van zestien uur in vier weken. Het bevoegd gezag levert via het Register onderwijsdeelnemers de gegevens van de

[61] In de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) hebben Ingrado, stichting Halt, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming een aanpak ontwikkeld om schoolverzuim tegen te gaan. Dit biedt duidelijkheid over wie wat doet in welke fase.

betreffende leerling aan de Minister (in de praktijk: DUO). De Minister (DUO) verstrekt vervolgens deze gegevens aan het college van burgemeester en wethouders (de leerplichtambtenaar).

Informatie over geaggregeerde gegevens (paragraaf 3.2)

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert verder een grondslag voor informatieverstrekking over verzuim op geaggregeerd niveau. Het bevoegd gezag van een school zal op een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen wijze gegevens leveren over het verzuim op de school aan de Minister (in de praktijk: DUO). Het betreft zowel geoorloofd als ongeoorloofd verzuim. Deze gegevenslevering vindt plaats op een geaggregeerde wijze. De Minister zal vervolgens deze informatie delen met het samenwerkingsverband (voor het funderend onderwijs) en de gemeente. Uitgangspunt is dat deze informatieverstrekking geautomatiseerd plaatsvindt om de gevolgen voor de regeldruk voor scholen zo beperkt mogelijk te houden.

Sectorwetgeving

Melding ongeoorloofd verzuim van jongeren die onder de doelgroep van het Doorstroompunt vallen

Het bevoegd gezag van een school is op grond van de artikelen 47b van de Wet op de expertisecentra, 8.20 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, 8.1.8a van de Wet educatie en beroepsonderwijs en 8.1.8 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES verplicht om via het Register onderwijsdeelnemers een melding te doen aan de Minister over een voortijdig schoolverlater als bedoeld in de artikelen 47a van de Wet op de expertisecentra 8.19 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, 8.1.8 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en 8.1.8 van de Wet educatie beroepsonderwijs BES. Een voortijdig schoolverlater is een jongere op wie 1) de Leerplichtwet 1969 dan wel de Leerplichtwet BES niet meer van toepassing is en jonger is dan 23 jaar 2) die niet in het bezit is van een startkwalificatie en 3) ten minste vier aaneengesloten weken of een door het bevoegd gezag te bepalen kortere periode niet meer volgt. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld tot een kortere periode besluiten in het geval van zorgelijk verzuim. De Minister (DUO) verstrekt de gegevens van de leerling aan het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van het Doorstroompunt.

Melding ongeoorloofd verzuim van jongeren die een tegemoetkoming op grond van de WTOS krijgen

Voor leerlingen op het voortgezet (speciaal) onderwijs of de vavo die een tegemoetkoming op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos) krijgen, dient het bevoegd gezag verzuim te melden op grond van artikel 8.30 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en artikel 8.1.7 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Dit is het geval indien de leerling vijf weken aaneengesloten verzuimt zonder geldige reden. De geldige redenen zijn eveneens opgesomd in artikel 8.30 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en artikel 8.1.7 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Melding ongeoorloofd verzuim van jongeren die studiefinanciering krijgen

Voor studenten die studiefinanciering krijgen, dient het bevoegd gezag verzuim te melden op grond van artikel 8.1.7 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Dit is het geval indien de student vijf weken aaneengesloten verzuimt zonder geldige reden. geldige redenen zijn eveneens opgesomd in artikel 8.1.7 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Strafrechtelijke handhaving

Het signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim kan uiteindelijk leiden tot strafrechtelijke handhaving door de leerplichtambtenaar. Uit de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES volgt evenwel dat de leerplichtambtenaar eerst de leerling, en eventueel zijn of haar ouders, ertoe beweegt om zijn verplichtingen op grond van de Leerplichtwet 1969 na te komen.[62] Indien het verzuim van de leerling voortduurt stuurt de leerplichtambtenaar een proces verbaal naar de officier van justitie.[63]

Uitgangspunt van het toezicht en de handhaving is evenwel dat de instrumenten die worden ingezet evenredig en proportioneel zijn tot het te dienen doel. In dat kader onderzoekt de leerplichtambtenaar wat de reden is voor het ongeoorloofd verzuim. De vervolgstappen die genomen worden sluiten aan bij de reden voor het verzuim. In de gevallen waar het verzuim verband houdt met een zorgvraag van een leerling of problemen thuis kan de leerplichtambtenaar na overleg met de leerling en diens ouders naar de jeugd(gezondheids)zorg verwijzen om verder verzuim te voorkomen.[64]

Alternatief: signaal zorgelijk geoorloofd verzuim

Met dit wetsvoorstel wordt geen grondslag voor een signaal zorgelijk geoorloofd verzuim geregeld. Hoewel de regering onderkent dat geoorloofd verzuim eveneens een teken kan zijn voor onderliggende problematiek, ziet de regering bij het voorkomen en verhelpen van zorgelijk geoorloofd verzuim in beginsel geen rol voor de leerplichtambtenaar. Het toezicht van de leerplichtambtenaar uit hoofde van de Leerplichtwet 1969 is immers beperkt tot het ongeoorloofd verzuim. In het voorkomen en verhelpen van zorgelijk geoorloofd verzuim ziet de regering veeleer een taak voor het bevoegd gezag van de school in samenwerking met het samenwerkingsverband, aangezien dit verzuim kan duiden op een inadequaat onderwijs- of ondersteuningsaanbod. Met de geaggregeerde gegevens over geoorloofd verzuim (zie paragraaf 3.2) wordt het samenwerkingsverband in een betere positie gebracht om zorgelijk geoorloofd verzuim te kunnen voorkomen en verhelpen door te voorzien in een passend ondersteuningsaanbod.

3.4. Verbeteren procedure vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden

3.4.1. Probleembeschrijving

Het aantal jongeren dat vanwege lichamelijke of psychische redenen niet geschikt wordt geacht toegelaten te worden tot een school is de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. In het schooljaar 2010–2011 waren circa 3.100

[62] Artikelen 22, derde lid, van de Leerplichtwet 1969 en 34, derde lid, van de Leerplichtwet BES.
[63] Ibid.
[64] Zie in dit kader het Handboek MAZL: Meer aandacht voor ziekgemelde leerlingen, NCJ 2023.

jongeren niet ingeschreven op een school ingevolge een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden (artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969).[65] In het schooljaar 2022–2023 was dit aantal meer dan verdubbeld: meer dan 8.400 jongeren hadden dat jaar een dergelijke vrijstelling.[66]

Ouders kunnen een beroep doen op deze vrijstelling door de gemeente daarvan in kennis te stellen. Bij deze kennisgeving moeten zij een verklaring van een arts, pedagoog of psycholoog (hierna: arts) overleggen waaruit blijkt dat de arts de jongere niet geschikt acht om tot een school te worden toegelaten.[67] De verklaring mag niet ouder zijn dan drie maanden. De gemeente of leerplichtambtenaar voert geen inhoudelijke toetsing uit van de gronden die leiden tot de vrijstelling.

Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat de groei van het aantal jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden deels verklaard kan worden door twee knelpunten in de huidige procedure voor een beroep op deze vrijstelling:
1. er is onvoldoende kennis bij de arts over de onderwijsmogelijkheden in regio;
2. de periode waarvoor de vrijstelling wordt afgegeven is te rigide.[68]

Onvoldoende kennis bij arts over onderwijsmogelijkheden in regio

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat de artsen die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van de verklaringen voor deze vrijstellingen niet altijd kennis hebben over het onderwijsaanbod in de regio.[69] De verklaring van de arts over de geschiktheid om op een school te worden toegelaten is in veel gevallen primair gebaseerd op de medische deskundigheid van de arts die de verklaring afgeeft. Hoewel in een aantal regio's artsen nauw samenwerken met het onderwijsveld en daardoor meer inzicht hebben in de onderwijsmogelijkheden, is dit niet standaardpraktijk.[70] Dit kan leiden tot een vrijstelling voor een jongere terwijl voor hem of haar wel onderwijsmogelijkheden bestaan in de regio. Dit heeft als gevolg dat bepaalde groepen jongeren onterecht worden beperkt in hun mogelijkheden en kansen om zich te ontwikkelen. Zo zijn vaak veel mogelijkheden in het speciaal onderwijs om een maatwerkprogramma te volgen en af te wijken van de onderwijstijd of het onderwijsprogramma. Verder zijn in sommige regio's mytylscholen, die onderwijs bieden voor jongeren met een lichamelijke handicap of tytylscholen die onderwijs bieden voor jongeren met een meervoudige handicap. Op deze scholen zijn het tempo en de aard van het onderwijs afgestemd op de behoeftes van de leerling. Ook is vaak een sterke samenwerking met zorg aanwezig om te kunnen voorzien in de zware zorgbehoeftes van de leerlingen. Het onderwijsaanbod in een regio voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte is bovendien voortdurend in ontwikkeling. Doordat artsen hiermee niet bekend zijn, adviseren zij nodeloos vaak tot vrijstelling.

---

[65] *Leerplichttelling 2022–2023,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31 497, nr. 475.
[66] Ibid.
[67] Artikel 7 van de Leerplichtwet 1969.
[68] *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 31 497, nr. 221.
[69] Ibid.
[70] *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan,* bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 31 497, nr. 221.

Rigiditeit periode afgeven vrijstelling

De vrijstelling van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische gronden bestaat ingevolge de huidige wetgeving in beginsel voor de duur van één jaar. Uitzondering hierop zijn jongeren die geacht worden nooit geschikt te zijn om een school te bezoeken. De vrijstelling voor deze jongeren bestaat voor de duur van de gehele leerplichtige leeftijd.

De jongeren die beschikking hebben over een permanente vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden verdwijnen doorgaans uit beeld van de leerplicht en het onderwijsveld. Er zijn geen momenten waarop opnieuw overwogen wordt of de vrijstelling gepast is voor de jongere. Eventuele ontwikkelingen in de situatie van deze jongeren als gevolg waarvan zij wel geschikt zijn om te worden toegelaten tot een vorm van onderwijs worden dan ook niet gezien. Daarnaast kunnen (technologische) ontwikkelingen in het onderwijs leiden tot een verandering in het ondersteuningsaanbod in de regio. In de afgelopen jaren zijn bijvoorbeeld meer mogelijkheden beschikbaar geworden voor onderwijs op afstand, onder andere voor leerlingen die vanwege psychische klachten niet naar school kunnen. In verschillende onderzoeken wordt om deze redenen aanbevolen dat artsen kiezen voor kort(er)e duur van de vrijstellingen.[71] Voor een kleine groep jongeren met een lichamelijke of psychische handicap zal duidelijk zijn dat de situatie na een jaar ongewijzigd zal blijven. Het is voor hen onredelijk bezwarend om ieder jaar opnieuw een beroep te doen op een vrijstelling met een nieuwe verklaring van een arts. Ook voor deze groep is de huidige keuze tussen een jaarlijkse of permanente vrijstelling te rigide.

3.4.2. Probleemaanpak

Om te borgen dat jongeren niet onnodig of voor een te lange duur buiten het onderwijsstelsel worden geplaatst door een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden stelt het wetsvoorstel twee maatregelen voor ter verbetering van de procedure van de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden.

Eerste maatregel: betrekken onderwijskundig perspectief

Het wetsvoorstel regelt in de eerste plaats dat de arts het onderwijskundig perspectief van de jongere meeneemt in zijn oordeel over de geschiktheid van de jongere om toegelaten te worden tot een school. In het wetsvoorstel wordt met het onderwijskundig perspectief bedoeld: de ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs binnen een redelijke afstand van de woonplaats. Dit betekent dat de arts een beeld moet hebben van het beschikbare onderwijs- en ondersteuningsaanbod in de regio en de individuele leermogelijkheden van het kind.

Het beschikbare onderwijs- en ondersteuningsaanbod in de regio bestaat onder andere uit de verschillende scholen voor primair, speciaal en voortgezet (speciaal) onderwijs. Verder vallen daar bijvoorbeeld de orthopedagogisch didactisch centra onder, waar jongeren worden opgevangen die door gedragsproblemen niet op school terecht komen. De ondersteuningsvoorzieningen kunnen in elke regio verschillend zijn en zijn voortdurend in ontwikkeling. Zo worden steeds meer maatwerkvoorzieningen gerealiseerd en worden in sommige regio's onderwijszorgarrangementen aangeboden, waar de zorg en het onderwijs nauw samenwerken ten behoeve van de leerling.

---

[71] Ibid.

De arts vraagt het samenwerkingsverband om een advies te geven over het onderwijskundig perspectief van de jongere. Indien (bijzondere) persoonsgegevens worden uitgewisseld ten behoeve van de advisering van het samenwerkingsverband, dient de arts hiervoor toestemming te vragen aan de jongere of diens ouders. Als de jongere of diens ouders weigeren toestemming te geven om gegevens te delen met het samenwerkingsverband, kan de arts op basis van anonieme gegevens informatie vragen over het ondersteuningsaanbod in de regio. Zo kan op basis van een globaal beeld van de jongere, zoals een ernstige stoornis op het autistisch spectrum gecombineerd met schooltrauma of schoolangst, en diens schoolgeschiedenis een advies worden gegeven over de mogelijkheden in de regio. Een advies op basis van anonieme informatie heeft evenwel niet de voorkeur, omdat dit in mindere mate gericht is op de specifieke situatie van de jongere.

Daarnaast kan het samenwerkingsverband de arts in algemene zin informeren over de onderwijskundige mogelijkheden en de maatwerkmogelijkheden in het onderwijs. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de mogelijkheid tot een tijdelijke vrijstelling van het geregeld schoolbezoek op grond van artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 of een vermindering van de onderwijstijd op grond van de sectorwetgeving[72], waarbij de school wel verantwoordelijk blijft voor de ontwikkeling en het onderwijs voor een leerling. De leerling kan met een vermindering van onderwijstijd bijvoorbeeld thuis onderwijs volgen via programma's voor afstandsonderwijs.

Welk samenwerkingsverband wordt gevraagd om een advies over het onderwijskundig perspectief op te stellen zal afhangen van de omstandigheden. Het ligt in de rede dat indien de jongere staat ingeschreven op een school het samenwerkingsverband waartoe die school behoort wordt verzocht om een advies. In het geval dat een jongere niet staat ingeschreven ligt het in de rede dat het samenwerkingsverband dat de gemeente bestrijkt waar de leerling woont wordt verzocht om een advies te geven. Het valt onder de taak van die samenwerkingsverbanden om een advies te geven.

Door het onderwijskundig perspectief van de jongere mee te nemen in de verklaring van de arts wordt geborgd dat de arts op basis van alle relevante informatie een oordeel geeft over de geschiktheid van een jongere om toegelaten te worden tot een school. Dit voorkomt dat jongeren door middel van een vrijstelling van de leerplicht onnodig en onterecht worden uitgesloten van het onderwijs.

De arts voegt het advies van het samenwerkingsverband over het onderwijskundig perspectief van de jongere toe als bijlage bij de verklaring. Zo wordt geborgd dat de ouders en de jongere op de hoogte worden gebracht van het advies en de mogelijkheden binnen het onderwijs.

Het onderwijskundig perspectief is niet verplicht voor kwalificatieplichtige jongeren in het mbo. De problematiek van jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden verschilt in het mbo namelijk van het funderend onderwijs. Zo is er slechts een zeer beperkt aantal kwalificatieplichtige jongeren dat zich (voor het eerst) beroept op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden gedurende een mbo-opleiding. Daarnaast is een advies over het onderwijskundig perspectief als instrument minder geschikt voor het mbo, gelet op de

[72] Artikelen 8, twaalfde lid, van de Wet op het primair onderwijs, 2.38, elfde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en 25, vijfde lid, van de Wet op de expertisecentra.

inrichting van het mbo. Er is een grote diversiteit aan mbo-opleidingen, mbo-instellingen en maatwerkmogelijkheden binnen de opleidingen en instellingen. Er is geen regionaal of landelijk orgaan, zoals het samenwerkingsverband, dat zicht heeft op al deze mogelijkheden en daarover kan adviseren. Voor potentiële mbo-studenten hoeft het onderwijskundig perspectief dus niet in de verklaring van de arts te worden betrokken. Dit neemt uiteraard niet weg dat de mbo-instelling altijd met de jongere kan bekijken welke mogelijkheden er wél zijn.

Tweede maatregel: variatie duur vrijstelling

In de tweede plaats regelt het wetsvoorstel dat de arts kan aangeven voor welke periode een vrijstelling passend is voor de betreffende jongere. Het onderscheid tussen de jaarlijkse vrijstelling en de permanente vrijstelling verdwijnt en de vrijstelling kan voor elke duur worden afgegeven.

Uitgangspunt van de vrijstelling is dat periodiek een heroverweging plaatsvindt over de geschiktheid van de jongere om toegelaten te worden tot een school op basis van de dan beschikbare informatie. Dit gebeurt doordat de arts in de verklaring aangeeft voor welke periode de jongere niet geschikt wordt geacht om naar school te gaan. Na het verstrijken van die periode wordt opnieuw het proces doorlopen om een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden te verkrijgen. Dit betekent dat de arts opnieuw een oordeel vormt over de geschiktheid van de jongere om naar school te gaan op basis van informatie over de medische gesteldheid van de jongere en het onderwijskundig perspectief.

Vanuit de onderwijspraktijk ontstaan, mede gestimuleerd door landelijk beleid, steeds meer maatwerkmogelijkheden in het onderwijs. Met een periodieke heroverweging van de vrijstelling kunnen deze ontwikkelingen in onderwijsmogelijkheden door de arts worden meegenomen in de afweging of een kind op termijn naar school kan gaan.

Ondanks de ontwikkelingen in de onderwijspraktijk zijn er ook jongeren voor wie het duidelijk is dat zij voor een langere periode niet in staat zullen zijn om onderwijs te volgen. Om te voorkomen dat ouders of verzorgers van deze jongeren vaker dan nodig de procedure van het beroep op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden moeten doorlopen, wordt de mogelijkheid opengehouden om in de verklaring een periode aan te geven die meer dan een jaar beslaat. Dit geeft deze jongeren en hun ouders voor een langere periode rust en duidelijkheid.

4. Toepassing Caribisch Nederland

Het uitgangspunt in de (onderwijs)wetgeving in Caribisch Nederland is dat deze zo veel mogelijk gelijk is aan de wetgeving in Europees Nederland, tenzij er goede en uitlegbare redenen zijn voor verschillen in de wetgeving. Deze redenen kunnen bijvoorbeeld verband houden met de lokale context op de eilanden, die verschilt van Europees Nederland. De onderdelen van het wetsvoorstel die toepasbaar zijn op Caribisch Nederland gelden daarom ook voor Caribisch Nederland.

Het wetsvoorstel is aan Caribisch Nederland voorgelegd in de consultatiefase. De openbare lichamen hebben aangegeven geen opmerkingen te hebben bij het voorstel.

Verzuimbeleid, verzuimregistratie en tijdig betrekken leerplichtambtenaar

Er zijn geen redenen om de onderdelen van het wetsvoorstel over het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar niet of later in werking te laten treden in Caribisch Nederland. Deze onderdelen zullen op eenzelfde moment in werking treden in Caribisch Nederland. Er zijn evenwel verschillen in de uitvoering van deze verplichtingen.

Het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar vindt in Caribisch Nederland plaats via de huidige systematiek. Dat betekent dat het bevoegd gezag van een school een rechtstreekse melding kan doen aan het bestuurscollege. In tegenstelling tot in Europees Nederland gebeurt dit niet via DUO.

De medezeggenschap op school is in Caribisch Nederland op een andere wijze ingericht dan in Europees Nederland. De Wet medezeggenschap op scholen is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de medezeggenschapsraad op een wijze die past bij de huidige systematiek van de medezeggenschap in Caribisch Nederland geregeld. Het wetsvoorstel regelt een verplichting voor het bevoegd gezag van een school in Caribisch Nederland om de medezeggenschapsraad ten minste tweemaal per jaar in de gelegenheid te stellen om het verzuimbeleid te bespreken als onderdeel van het gesprek over de algemene gang van zaken op de school.

In plaats van het samenwerkingsverband en het college van burgemeester en wethouders dient het bevoegd gezag van een school in Caribisch Nederland in het verzuimbeleid de samenwerking met het expertisecentrum onderwijszorg en het bestuurscollege te beschrijven.

Informatieverstrekking verzuim

Om tegemoet te komen aan de lokale context, kleinschaligheid en uitvoerbaarheid in Caribisch Nederland, mede gelet op de andere schoolsystemen in Saba en Sint Eustatius, zullen de onderdelen over informatieverstrekking verzuim en het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar later in werking treden.

De reden hiervoor houdt verband met de implementatie van het Register onderwijsdeelnemers (hierna: ROD) in Caribisch Nederland. Om de administratieve lasten te beperken is het uitgangspunt dat de informatie over verzuim wordt verstrekt via een geautomatiseerde uitwisseling tussen de school en DUO. Deze geautomatiseerde uitwisseling zal plaatsvinden via softwaresystemen die zijn gekoppeld aan DUO in Europees Nederland. Op Caribisch Nederland werken scholen niet met softwaresystemen die zijn gekoppeld aan de DUO systemen. Er is op Caribisch Nederland geen koppeling met DUO.

Voordat de onderdelen over de informatieverstrekking over verzuim in werking kunnen treden wordt daarom gewerkt om de benodigde softwaresystemen voor het ROD en de koppeling met het ROD in de praktijk te brengen. Door deze stapsgewijze werkwijze wordt voorkomen dat Caribisch Nederland wordt geconfronteerd met verplichtingen die niet uitvoerbaar zijn.

Daarnaast zal de Minister in tegenstelling tot in Europees Nederland het samenwerkingsverband in Caribisch Nederland geen informatie verstrekken over geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op de scholen en over het absoluut verzuim. Reden hiervoor is dat het samenwerkings-

verband in Caribisch Nederland op een andere manier is vormgegeven dan het samenwerkingsverband in Europees Nederland. Het samenwerkingsverband in Caribisch Nederland heeft krijgt bijvoorbeeld geen middelen om te voorzien in ondersteuning voor leerlingen die dat nodig hebben.

Vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden

Er zijn geen redenen om het onderdeel over de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden niet te laten gelden in Caribisch Nederland. Tegelijk met de wijziging in Europees Nederland wordt dit onderdeel van het wetsvoorstel daarom in Caribisch Nederland doorgevoerd.

De regelgeving over jongeren met een ondersteuningsbehoefte verschilt evenwel in Caribisch Nederland. Het stelsel passend onderwijs is in verband met de kleinschaligheid op de eilanden niet op eenzelfde manier ingevoerd. Om die reden moet in Caribisch Nederland voor het samenwerkingsverband gelezen worden: het expertisecentrum onderwijszorg. De Leerplichtwet BES wordt dienovereenkomstig aangepast.

Te nemen stappen voordat het gehele wetsvoorstel in werking kan treden

De onderdelen van het wetsvoorstel over de informatieverstrekking over verzuim zullen in werking treden op het moment dat het ROD wordt ingevoerd op de BES. Om de betrouwbaarheid van de gegevens te kunnen waarborgen zijn de gegevens van leerlingen en studenten in het ROD gekoppeld aan het burgerservicenummer (hierna: BSN). Voorzien wordt dat de regelgeving omtrent het BSN in 2025 wordt ingevoerd. Daarna kan het proces worden voortgezet om gegevens van leerlingen en studenten uit Caribisch Nederland door DUO op te nemen in het ROD.

In Bonaire is reeds een pilot uitgevoerd voor aansluiting op het ROD. Een deel van de scholen is na deze pilot aangesloten op het ROD. Op Saba en Sint Eustatius zijn scholen nog niet aangesloten op het ROD. De aansluiting op het ROD voor deze openbare lichamen zal op een andere manier vormgegeven worden, omdat de schoolsystemen op deze eilanden verschillen van het Nederlandse schoolsysteem. Saba en Sint Eustatius hebben een schoolsysteem naar het Amerikaanse model met andere onderwijssoorten, namelijk het CXC-onderwijssysteem (secondary, pre-vocational en vocational education»). De categorisering van de gegevens in het ROD zal om deze reden niet op eenzelfde manier kunnen plaatsvinden als in Europees Nederland.

Op alle drie de openbare lichamen moeten de noodzakelijke stappen ondernomen worden voordat het onderdeel over de informatieverstrekking verzuim in werking kan treden op de BES.

5. Gegevensverwerking en privacyaspecten

De maatregelen die worden voorgesteld in het voorstel leiden op bepaalde onderdelen tot nieuwe gegevensverwerkingen in de zin van de Avg. De regering heeft getracht deze gegevensverwerkingen zo beperkt mogelijk te houden en daarbij in overweging te nemen het maatschappelijk belang en het belang van het kind om onderwijs te kunnen volgen en zich te kunnen ontwikkelen. Hieronder wordt per maatregel die leidt tot gegevensverwerking, ingegaan op de verwerkingsgrondslag.[73]

[73] Artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is op grond van de Avg verboden, tenzij er sprake is van een uitzondering als bedoeld in artikel 9, tweede lid, Avg. Voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen geldt de uitzondering van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, Avg. De verwerking dient noodzakelijk te zijn om redenen van zwaarwegend belang op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten van de fundamentele belangen van de betrokkene. Hieronder wordt per maatregel uiteengezet waarom de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend belang, de proportionaliteit en de subsidiariteit van de maatregel en de passende maatregelen die zijn genomen ter bescherming van de grondrechten van de fundamentele belangen van de betrokkene.

5.1. Maatregelen en gegevensverwerking

Bestaande gegevensverwerking

Twee onderdelen bevatten een grondslag voor verwerking van persoonsgegevens, maar zien op een verwerking die nu al plaatsvindt. Het gaat om:
– het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim; en
– de registratie van verzuim door scholen.

Ten aanzien van het tijdig bettrekken van de leerplichtambtenaar geldt dat de leerplichtambtenaar onder het huidige stelsel al over de ongeoorloofd verzuimgegevens kan beschikken om zijn wettelijke taak uit te oefenen. Bij ongeoorloofd verzuim onder 16 uur in vier weken blijkt dit slechts impliciet uit de wet. Om het eenduidig te maken dat deze gegevensverwerking plaatsvindt, is ervoor gekozen om in dit voorstel deze grondslag te expliciteren.

Hetzelfde geldt ten aanzien van de registratie van verzuim door scholen. Zij moeten reeds verzuim registreren in de categorieën van artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 of artikel 20 van de Leerplichtwet BES om aan hun wettelijke verplichtingen te voldoen. Om het eenduidig te maken dat deze gegevensverwerking plaatsvindt, is ervoor gekozen om de registratieplicht in dit voorstel te expliciteren.

Nieuwe gegevensverwerking

Twee onderdelen kunnen leiden tot een nieuwe verwerking van persoonsgegevens:
– het verbeteren van de procedure voor de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden; en
– de levering van geaggregeerde verzuimgegevens door het hoofd aan de Minister.

Hieronder worden deze twee onderdelen afzonderlijk toegelicht.

5.2. Verbeteren procedure vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden

Het verbeteren van de procedure voor het afgeven van een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden kan tot nieuwe verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens leiden. De verwerking kan alleen plaatsvinden als de ouder of de jongere toestemming heeft gegeven voor de

verwerking van de persoonsgegevens.[74] Er is op het niveau van de wetgeving geen sprake van enige benadeling indien de ouder of jongere zijn toestemming niet verleent. Een toestemming voor gegevensverwerking kan dan ook geacht worden vrijelijk te zijn verleend. Het wetsvoorstel bevat geen wettelijke verplichting die een verwerkingsgrondslag inhoudt. Immers, zonder toestemming worden geen persoonsgegevens gedeeld en wordt slechts geadviseerd op anonieme, casuïstische basis.

Op het moment dat de arts, psycholoog of pedagoog medische gegevens over een patiënt of cliënt deelt met het samenwerkingsverband doorbreekt hij het medisch beroepsgeheim. Doorbreken van het beroepsgeheim mag met toestemming van de patiënt. Op grond van de WGBO, artikel 7:450 BW moet voor het kind dat de leeftijd van 12 nog niet heeft bereikt de toestemming worden gegeven door de ouders of voogd. Voor een jongere met de leeftijd tussen de 12 en 16 jaar is zowel toestemming van de jongere als de ouders of voogd vereist. Voor een jongere vanaf de leeftijd van 16 jaar moet toestemming worden verleend door de jongere zelf.

5.3. Levering geaggregeerde gegevens hoofd aan Minister

Het hoofd van de school wordt verplicht om geaggregeerde informatie aan de Minister te leveren. Het kan daarbij gaan om kleine aantallen, waardoor indirecte herleidbaarheid tot een persoon niet is uitgesloten. Derhalve kan bij de levering incidenteel sprake zijn van een verwerking van persoonsgegevens. De levering is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de school rust.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Zicht op verzuim is voor samenwerkingsverbanden, het college van burgemeester en wethouders en de Minister belangrijk om hun wettelijke taken goed uit te voeren.[75] Het aanpakken van schoolverzuim is het meest effectief wanneer men er vroeg bij is. Op het moment dat het verzuim vroeg wordt gesignaleerd, kan verder verzuim eventueel worden voorkomen of geminimaliseerd.
De verzuimgegevens worden geregistreerd door scholen om te voldoen aan de leerplichtwet en levert deze gegevens geaggregeerd aan de Minister. Om te voorkomen dat op het hogere aggregatieniveau van gemeente of landelijk te grote afwijkingen ontstaan ten opzichte van de realiteit, is de levering van kleine aantallen door scholen aan de Minister belangrijk. Daarmee kan het soms gaan om tot een persoon herleidbare gegevens. In veel gevallen zal het echter gaan om grote aantallen en is indirecte herleidbaarheid niet aan de orde.

Passende maatregelen ter bescherming betrokkene

Het wetsvoorstel bevat voor de informatie vanuit het hoofd aan de Minister een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, omdat niet kan worden gegarandeerd dat in alle gevallen de herleidbaarheid tot een persoon is uitgesloten. Het hoofd levert alleen aantallen aan de Minister en geen specifiekere informatie over de betreffende leerlingen. Van herleidbarheid tot een persoon zal daarom alleen sprake zijn als het gaat om zeer kleine aantallen en in randgevallen. In de meerderheid van de gevallen zullen de aantallen leerlingen binnen een

[74] Artikel 6, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene verordening gegevensbescherming.
[75] Zie paragraaf 3.2.1.

categorie echter zo hoog zijn, dat herleidbaarheid tot een persoon is uitgesloten.

In het kader van dataminimalisatie is ervoor gekozen om voor de informatie vanuit de Minister aan samenwerkingsverbanden en het college van burgemeester en wethouders geen grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens op te nemen. Hier moet dus sprake zijn van een wijze van aggregeren waardoor *geen* sprake kan zijn van tot een individu herleidbare gegevens (persoonsgegevens).

6. Verhouding tot hoger recht

Constitutionele toetsing

Het voorliggende wetsvoorstel is getoetst aan de Grondwet. In deze toets is in het bijzonder gekeken naar artikel 23 van de Grondwet, waarin de vrijheid van onderwijs is neergelegd. Op grond van artikel 23 van de Grondwet worden eisen aan de deugdelijkheid van het onderwijs gesteld bij wet. Deze eisen moeten voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste en het proportionaliteitsvereiste. Dat betekent dat de wetgeving noodzakelijk is en dat het middel evenredig is in relatie tot het doel. In de vormgeving van het wetsvoorstel is nadrukkelijk rekening gehouden met de grondwettelijk geborgde vrijheid van onderwijs en de vereisten die daaruit voortvloeien. Met het oog op deze grondrechten is op elk van de geregelde onderdelen het minst ingrijpende middel gekozen.

Internationaal recht

Ieder kind in Nederland heeft recht op onderwijs. Dat is vastgelegd in onder andere artikel 2 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Toegang tot onderwijsvoorzieningen is niet voldoende om het recht op onderwijs te verwezenlijken. Het recht op onderwijs kan uitsluitend worden gerealiseerd als leerlingen ook profijt kunnen hebben van het onderwijs dat voor hen toegankelijk is.[76] Dat betekent dat er op de overheid een verplichting rust om geleidelijk de drempels om in het onderwijs te kunnen participeren weg te nemen. Verzuim en schooluitval staan haaks op het recht op onderwijs. Verzuim kan immers leiden tot onderbrekingen in de ontwikkeling van een kind, leerachterstanden en tot gevolg hebben dat een kind zonder startkwalificatie de school verlaat.

Met dit wetsvoorstel worden stappen gezet om verwezenlijking van het recht op onderwijs verder te bevorderen. Dit gebeurt doordat scholen verplicht worden om verzuimbeleid te voeren en het verzuim te registreren. Scholen krijgen op deze manier beter inzicht in wanneer een kind niet aanwezig is en waarom een kind niet aanwezig is. Zo kan snel actie worden ondernomen en maatwerk worden geboden om het kind wel onderwijs te bieden.

Daarnaast worden samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren en het Ministerie van Onderwijs in een betere informatiepositie gebracht en beter toegerust om verzuim en schooluitval te verminderen. Samenwerkingsverbanden zijn daardoor beter in staat een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren; leerplichtambtenaren kunnen scholen beter ondersteunen in het voorkomen en verminderen van verzuim, en het Ministerie van Onderwijs kan gerichter beleid voeren op het tegengaan van thuiszitten.

---

[76] Vgl. EHRM 23 juli 1986, Series A no. 6 *(Belgische taalzaken)*.

Het wetsvoorstel strekt mede ter uitvoering van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap). Het betrekken van een onderwijskundig perspectief bij de vrijstellingsprocedure, dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld, betekent tevens een verdere invulling van artikel 24, tweede lid, onder c en d, van het VN-verdrag handicap. Uit dit artikel volgt dat, om het recht op onderwijs voor mensen met een beperking te realiseren, zij de juiste ondersteuning dienen te ontvangen. In dit wetsvoorstel wordt een verplichting geregeld dat voordat een verklaring voor een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden wordt afgegeven er moet worden gekeken naar het onderwijskundig perspectief van de jongere. Met deze maatregel wordt voorkomen dat jongeren uitsluitend op basis van een medische beoordeling vrijgesteld worden van de leerplicht. Er wordt gewaarborgd dat de onderwijsmogelijkheden die beschikbaar zijn voor het kind worden meegenomen in de overwegingen van de arts. Door daarnaast de duur van de vrijstellingen op lichamelijke of psychische gronden aan te passen wordt ook voorkomen dat jongeren onnodig een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden krijgen voor de gehele leerplichtige leeftijd. Beide elementen van het wetsvoorstel dragen bij aan een verdere verwezenlijking van het recht op onderwijs voor jongeren met een beperking.

7. Rechtsbescherming

Betrokkenen bij de verwerking van persoonsgegevens

Op grond van de Avg hebben leerlingen van wie de gegevens worden verwerkt, of hun ouders, een aantal rechten. De van toepassing zijnde rechten en de specifieke uitwerking in het kader van dit wetsvoorstel worden hieronder uiteengezet.

Bij verwerking van persoonsgegevens door het samenwerkingsverband na toestemming van de betrokkene zijn in het kader van het advies over het onderwijskundig perspectief de volgende rechten van toepassing:
- *Het recht op informatie over de verwerking:* de behandeld arts, pedagoog of psycholoog en het samenwerkingsverband moeten de informatie over de verwerkingen in principe schriftelijk geven, bijvoorbeeld middels een privacyverklaring. Deze partijen zijn bekend met het verwerken van persoonsgegevens en zullen daarom in veel gevallen al een privacyverklaring hebben.
- *Het recht op inzage in zijn gegevens:* de leerling of diens ouders hebben het recht om kosteloos een kopie te ontvangen van de persoonsgegevens.
- *Het recht op correctie van de gegevens als deze niet kloppen:* de leerling of diens ouders hebben recht om gegevens te corrigeren indien de gegevens onjuist of onvolledig zijn.
- *Het recht op verwijdering van de gegevens:* in bepaalde gevallen kan de leerling of diens ouders recht hebben op verwijdering van de gegevens van de leerling. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de toestemming voor de verwerking wordt ingetrokken.

Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens die door DUO worden verwerkt ten behoeve van het inzicht in verzuim heeft een ouder of leerling de volgende rechten[77]:
- *Het recht op informatie over de verwerking:* op de website van DUO wordt informatie gepubliceerd over de verwerking van persoonsgege-

[77] Voor de volledigheid: Het recht op inzage in zijn gegevens is niet van toepassing omdat DUO slechts een getal (aantallen leerlingen) ontvangt en geen specifiekere informatie over de betreffende leerlingen, waardoor een beroep op inzage niet mogelijk is.

vens en de verwerkingsverantwoordelijke (DUO). Een gemeente of school dient eveneens betrokkenen te informeren over wat zij doen met hun persoonsgegevens; dat kan door middel van een privacyverklaring.
– *Het recht op correctie van de gegevens als deze niet kloppen:* de leerling of diens ouders hebben recht om gegevens te corrigeren indien de gegevens onjuist of onvolledig zijn.

Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens die door school, DUO en de gemeente worden verwerkt in het kader van het signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim:
– *Het recht op informatie over de verwerking:* school, DUO en gemeenten moeten leerlingen en ouders informeren over wat zij doen met hun persoonsgegevens; dat kan door middel van een privacyverklaring.
– *Het recht op inzage in zijn gegevens:* de leerling of diens ouders hebben recht op inzage van de persoonsgegevens die DUO, de school of de gemeente verwerkt.
– *Het recht op correctie van de gegevens als deze niet kloppen:* de leerling of diens ouders hebben recht om gegevens te corrigeren indien de gegevens onjuist of onvolledig zijn.

Indien een betrokkene een klacht heeft over de verwerking van zijn persoonsgegevens, bijvoorbeeld indien het vermoeden bestaat dat persoonsgegevens verwerkt zijn op een manier die in strijd is met de Avg of omdat een bovengenoemd verzoek is afgewezen, kan hij terecht bij de Autoriteit persoonsgegevens. Daarnaast staat een procedure open bij de burgerlijke rechter of, indien een bestuursorgaan gegevens heeft verwerkt in strijd met de privacyregels, de bestuursrechter.

Verklaring arts en bijbehorend advies over het onderwijskundig perspectief

Het wetsvoorstel beoogt geen wijzigingen teweeg te brengen ten aanzien van de rechtsbescherming voor personen die een beroep doen op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Er wordt uitsluitend geregeld dat de arts het onderwijskundig perspectief van de jongere meeneemt in zijn overweging en daartoe advies van het samenwerkingsverband inwint. De arts kan het advies van het samenwerkingsverband naast de informatie over de jongere leggen die door de jongere of diens ouders wordt verstrekt aan de arts. Op basis van de verklaring van de arts kan de vrijstelling al dan niet van rechtswege ontstaan. De rechtspositie van ouders omtrent de verklaring van een arts over een (beroep op de) vrijstelling blijft gelijk aan de rechtspositie die zij hadden vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Dit houdt in dat indien het beroep op de vrijstelling niet slaagt, sprake is van een overtreding van de Leerplichtwet 1969. De leerplichtambtenaar zendt een proces-verbaal naar het Openbaar Ministerie.[78] Een ouder of diens kind kan vervolgens in een strafrechtelijke procedure opkomen tegen de beslissing van de gemeente, verklaring van de arts of het advies over het onderwijskundig perspectief van het samenwerkingsverband. Daarnaast kan de ouder een burgerlijke procedure aanhangig maken tegen de gemeente indien de ouder het niet eens is met de beslissing van de gemeente, de verklaring van de arts of het advies over het onderwijskundig perspectief.

[78] Artikel 22 van de Leerplichtwet 1969.

8. (Parlementaire) geschiedenis

De Tweede Kamer is op verschillende momenten geïnformeerd over de voortgang van het voorliggend wetsvoorstel. Hierna wordt beknopt uiteengezet bij welke Kamerbrieven de Kamer is geïnformeerd:

– Het voorliggend wetsvoorstel is door de voormalig Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs aangekondigd in de Kamerbrief van 28 maart 2022 over de verzuimcijfers in het jaar 2020/21 en de verzuimaanpak. In die brief heeft de Minister toegezegd om een wetsvoorstel over de verzuimaanpak voor de zomer voor te leggen voor de internetconsultatie.[79]
– In de Kamerbrief van 15 juli 2022 over de uitwerking van de verzuimaanpak heeft de Minister beschreven wat hij beoogde te regelen in het wetsvoorstel verzuim.[80]
– In de Kamerbrief van 30 maart 2023 over samen de schouders onder passend onderwijs heeft de Minister aangegeven dat het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van de zorgen die zijn geuit door verschillende partijen in de internetconsultatie.[81]
– In de Kamerbrief van 10 mei 2024 over passend onderwijs: blijven bouwen aan de basis op orde heeft de Minister het advies van de Raad van State uiteengezet en aangegeven dat met het oog op de zorgvuldige verwerking van het advies de beoogde inwerkingtredingsdatum verschoven is van 1 augustus 2024 naar 1 augustus 2025.[82]

9. Gevolgen

9.1. Gevolgen voor het doenvermogen

Dit wetsvoorstel beoogt zoveel mogelijk tegemoet te komen aan het doenvermogen van burgers, in het bijzonder voor leerlingen, hun ouders en direct betrokkenen.[83] Uitsluitend de onderdelen over het versterken van het verzuimbeleid en over de verbetering van de procedure voor de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden hebben gevolgen voor het doenvermogen. De gevolgen worden hieronder toegelicht.

Versterken verzuimbeleid

Deze maatregel vraagt weinig van ouders en leerlingen. In tegenstelling tot de huidige praktijk wordt het voor leerlingen en ouders duidelijker wat het beleid van de school is met betrekking tot verzuim en wat de school doet om verzuim te voorkomen. Doordat het verzuimbeleid in de schoolgids of studentenstatuut wordt opgenomen, is het verzuimbeleid toegankelijk en hebben (afgevaardigden van) ouders en leerlingen bovendien instemmingsrecht op het verzuimbeleid.

Verbeteren procedure vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden

Het verbeteren van de procedure voor de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden zal ertoe leiden dat de belasting op het doenvermogen van burgers (jongeren en hun ouders) wordt verminderd. Doordat er meer variatie in de duur van de vrijstelling komt, kan langer dan voor de duur van een jaar een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden ontstaan. Ouders hoeven dan niet meer elk jaar de procedure

---

[79] *Kamerstukken II* 2021/22, 26 695, nr. 138.
[80] *Kamerstukken II* 2021/22, 26 695, nr. 139.
[81] *Kamerstukken II* 2022/23, 31 497, nr. 448.
[82] *Kamerstukken II* 2023/24, 31 497, nr. 475.
[83] In overeenstemming met het WRR Rapport «Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid» (2017).

voor het ontstaan van een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden te volgen. Daarnaast wordt geborgd dat ouders de beschikking krijgen over het advies over het onderwijskundig perspectief dat door het samenwerkingsverband is afgegeven. Ouders kunnen dientengevolge zelf zien welke onderwijskundige mogelijkheden er zijn in de regio voor hun kind.

De wijziging in de procedure kan evenwel op twee punten leiden tot een groter beroep op het doenvermogen:
– De ouders die in de huidige situatie een beroep doen op een permanente vrijstelling krijgen mogelijk in het vervolg een tijdelijke vrijstelling. Dit heeft tot gevolg dat zij vaker de procedure voor de vrijstelling zullen moeten doorlopen.
– In de tweede plaats zal de procedure voor de vrijstelling meer tijd in beslag nemen door het advies vanuit het samenwerkingsverband over het ontwikkelperspectief van de jongere. In de huidige situatie verstrekt de jeugdarts doorgaans binnen vier weken een verklaring over de geschiktheid van de jongere om tot een school te worden toegelaten. Verwacht wordt dat het samenwerkingsverband gemiddeld twee weken nodig heeft om een advies over de onderwijskundige mogelijkheden te geven. De duur zal evenwel afhankelijk zijn van de omstandigheden, zoals de complexiteit van de problematiek van de jongere maar ook eventuele vakantieperiodes.

Gelet op het doel van de maatregel: het recht op onderwijs voor deze jongeren beter verwezenlijken, wordt deze verzwaring van het beroep op het doenvermogen als proportioneel gezien.

9.2. Gevolgen voor de regeldruk

Van de verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien is nagegaan met welke regeldrukkosten ze gepaard gaan. Regeldrukkosten vallen uiteen in kennisnamekosten, inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten. Onder kennisnamekosten en inhoudelijke nalevingskosten wordt verstaan: kosten die burgers of instellingen moeten maken om kennis te nemen van en te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen. Dit zijn de overige kosten die moeten worden gemaakt (boven op de *business as usual* kosten) om aan wet- en regelgeving te voldoen. Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, anders dan nalevingskosten, en voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.

De onderdelen van het wetsvoorstel hebben, in verschillende mate, gevolgen voor de regeldruk van scholen en samenwerkingsverbanden. In het wetsvoorstel zijn de gevolgen voor de regeldruk minimaal gehouden, mede met het oog op de opdracht uit het regeerprogramma om de administratieve lasten en regeldruk te verlagen.

Hieronder worden gevolgen voor de regeldruk per actor beschreven. Uitgegaan wordt van circa 7.000 vestigingen in het primair onderwijs[84], circa 1.450 vestigingen in het voortgezet onderwijs en 57 mbo-instellingen. Daarnaast zijn er in totaal 151 samenwerkingsverbanden passend onderwijs.[85]

[84] Inclusief speciaal onderwijs, speciaal basisonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs.
[85] https://www.ocwincijfers.nl/sectoren.

School

Het wetsvoorstel betekent voor scholen allereerst dat zij hun verzuimbeleid dienen aan te vullen met de wettelijk verplichte onderdelen van het verzuimbeleid en dat zij hun werkprocessen overeenkomstig dienen aan te passen. Verwacht wordt dat een school jaarlijks gemiddeld 16 uur inzet om aan de voorschriften over het verzuimbeleid te voldoen. Dit omvat de beschrijving van het verzuimbeleid, dat eenmalig meer tijd zal vergen, en de inhoudelijke voorwaarden van het verzuimbeleid, zoals de analyse van de oorzaken van het verzuim en de monitoring en evaluatie. In totaal zijn de regeldrukkosten als gevolg van dit voorschrift voor scholen en mbo-instellingen samen in totaal circa 6,5 miljoen euro.

Een groot deel van de scholen zal reeds (deels) voldoen aan de voorschriften die in het wetsvoorstel worden gesteld ten aanzien van het verzuimbeleid. Voor deze scholen zullen de gevolgen voor de regeldruk beperkter zijn. Daarnaast is de verwachting dat bepalingen over het verzuimbeleid leiden tot vroegtijdige actie op zorgelijk verzuim en zorgelijk verzuim uiteindelijk voorkomen. Mitigerende factor is dan ook dat het wetsvoorstel op langere termijn tot onder meer tijdswinst kan leiden, omdat de inzet van middelen en mankracht voor sommige complexe gevallen van verzuim wordt voorkomen.

Samenwerkingsverband

Een tweetal voorschriften uit het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk voor samenwerkingsverbanden. Allereerst de aanvullende taak om advies te geven over het onderwijskundig perspectief voor jongeren voor wie een beroep wordt gedaan op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Over de afgelopen jaren zijn er per jaar gemiddeld 6.516 jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Onderzoek van Regioplan toont aan dat 57% van alle vrijstellingen 5 onder a doorlopend zijn, deze jongeren zijn voor de gehele schoolloopbaan vrijgesteld van onderwijs. Omdat de andere type vrijstelling voor een jaar geldt, wordt in deze berekening uitgegaan van 2.799 jongeren voor wie jaarlijks een beroep op een vrijstelling wordt gedaan. Het zal per casus verschillen hoeveel uren een samenwerkingsverband besteedt aan het opstellen van een onderwijskundig perspectief. Verwacht wordt dat dit kan variëren van een uur tot vijf uur, afhankelijk van de betreffende situatie. Een casus waarbij sprake is van een doorlopende vrijstelling zal qua tijdsinvestering verschillen van die waar sprake is van kortdurende vrijstellingen. De toename van regeldruk kan daarmee variëren van circa € 151.146 tot € 755.730 per jaar.

Daarnaast zullen voor de analyse van de geaggregeerde gegevens gevolgen zijn voor de regeldruk. Verwacht wordt dat dit slechts een beperkte toename betekent voor de regeldruk. Samenwerkingsverbanden kunnen deze cijfers meenemen als achtergrond in de vorming van hun beleid. Naar schatting zal een samenwerkingsverband gemiddeld vier uur per jaar besteden aan het analyseren van de cijfers. Dit betekent dat de toename van de regeldruk uitkomt op circa € 32.616 per jaar.

9.3. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel kent waarschijnlijk slechts zeer geringe budgettaire effecten, die opgevangen worden binnen de bestaande budgetten voor primair en voortgezet onderwijs en mbo. Scholen en instellingen ontvangen hier geen aanvullende bekostiging voor. Voor het verbeteren van de registratie van verzuim zijn middelen beschikbaar. Dit betreft € 1,0 miljoen in 2024 en € 0,5 miljoen structureel vanaf 2025. Het

beperken van het aantal jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden en jongeren zonder een inschrijving op een school zal als gevolg hebben dat er meer leerlingen ingeschreven worden aan een school in het po of vo. Dit effect zal terugkomen in de jaarlijkse referentieraming, waarvan de gevolgen met de voorjaarsnota worden verwerkt in de begroting.

10. Uitvoering, toezicht en handhaving

Zowel door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) is een uitvoeringstoets gedaan ten aanzien van dit wetsvoorstel. Beide hebben het voorstel uitvoerbaar geacht. Onderstaand volgt een korte samenvatting van de opmerkingen uit deze uitvoeringstoetsen, met daarbij de verwerking hiervan.

DUO

In de uitvoeringstoets gaat DUO in op de consequenties voor de uitvoering door DUO in de registers. DUO geeft aan dat het voor de hand ligt om de informatie met betrekking tot de verbetering van het regionaal en landelijk zicht op verzuim via DUO in te winnen, omdat scholen en instellingen gewend zijn om informatie over verzuim aan DUO te leveren. Hij gaat daarbij in op de mogelijkheden en wenselijkheid voor scholen om deze informatie aan DUO te kunnen leveren. Voor de maatregel waarin de leerplichtambtenaar tijdig wordt betrokken bij verzuim en de procedure rondom vrijstellingen op grond van lichamelijke of psychische gronden zullen geen aanpassingen in de registers nodig zijn. DUO gaat in de uitvoeringstoets ook in op de consequenties voor de informatieproducten, waarin hij opmerkt dat het wetsvoorstel consequenties heeft voor de informatieproducten op het punt van het verbeteren van regionaal en landelijk zicht op verzuim. DUO merkt op dat, indien het nodig is om gegevens over absoluut verzuim vaker door de gemeenten te laten verstrekken aan de informatieproducten, dit zal leiden tot een personele inspanning. Gezien deze inspanning zal deze informatie voor wat betreft absoluut verzuim worden afgeleid uit de bij DUO bekende gegevens. Voor de bekostiging ziet DUO mogelijk beperkte gevolgen voor het hoofdproduct bekostiging, indien handhaving van het verzuimbeleid kan leiden tot sancties waar DUO uitvoering aan moet geven. Tot slot vraagt het wetsvoorstel aanpassingen voor softwareleveranciers door aanpassingen in de administratiepakketten. Om deze aanpassingen mogelijk te maken, moet rekening gehouden worden met de benodigde tijd die softwareleveranciers nodig hebben en afspraken met hen worden gemaakt uit de uitwerking hiervan. Met bovenstaande punten is rekening gehouden in het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast zal het wetsvoorstel verder worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. DUO zal dan opnieuw om een uitvoeringstoets worden gevraagd en dan zal ook meer bekend worden over de benodigde inzet vanuit DUO.

Inspectie

De inspectie geeft ten aanzien van de nalevingsaspecten aan dat verduidelijkt dient te worden welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor een advies in het kader van verzuim als daarom gevraagd wordt. Tevens vraagt de inspectie om verduidelijking omtrent welke gemeente verantwoordelijk is. Ten aanzien van de uitvoerbaarheidsaspecten geeft de inspectie aan dat de data over verzuim regelmatiger gedeeld of geactualiseerd moeten worden. Ten slotte heeft de inspectie een aantal opmerkingen gemaakt over de versterking van het verzuimbeleid in het kader van meer richtinggevende kaders en de registratie en

zicht op het verzuim. De memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan verduidelijkt.

Handhaving

Met dit wetsvoorstel worden verplichtingen opgenomen in de WPO, WPO BES, WVO 2020, WEC, WEB en WEB BES. Indien het bevoegd gezag van een school of instelling deze verplichtingen niet naleeft, kan de Minister het bevoegd gezag een bekostigingssanctie opleggen.[86] De Minister doet dit op grond van een inspectierapport waarin de niet-naleving wordt geconstateerd.

Indien het hoofd van de school of instelling de Leerplichtwet 1969 of de Leerplichtwet BES niet naleeft, kan de Minister het hoofd voorts in bepaalde gevallen een bestuurlijke boete opleggen.[87] Ook dit doet de Minister op grond van een inspectierapport.

In het onderhavige wetsvoorstel worden voorschriften voorgesteld aan de verzuimregistratie, die kunnen overlappen met verplichtingen op grond van voorschriften uit de Leerplichtwet 1969 of de Leerplichtwet BES. Om te kunnen voldoen aan de eisen uit de Leerplichtwet 1969 of de Leerplichtwet BES en dit ook te kunnen aantonen aan de inspectie, is namelijk vereist dat scholen en instellingen een verzuimregistratie voeren waaruit kan worden opgemaakt dat ongeoorloofd verzuim wordt gemeld bij zestien uur in vier weken en het hoofd de gronden voor geoorloofd verzuim goed toepast. De inspectie kan vanuit de Leerplichtwet 1969 handhaven op onjuiste toepassing van deze verplichtingen. Het onderhavige wetsvoorstel expliciteert dat verzuim van leer- en kwalificatieplichtige leerlingen gecategoriseerd moet worden in geoorloofd (in de categorieën van de Leerplichtwet en Leerplichtwet BES) en ongeoorloofd verzuim. Bij een onjuiste uitvoering van deze laatste verplichting kan de inspectie handhaven op grond van de sectorwetten.

11. Advies en consultatie

11.1. Internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is tussen 15 juli en 23 september 2022 opengezet voor internetconsultatie. In de consultatieperiode zijn 165 reacties binnengekomen.

De reacties zijn afkomstig van onder meer samenwerkingsverbanden, gemeenten, ouders, ouderorganisaties, kinderrechtenorganisaties, brancheorganisaties en zorgpartijen. De reacties op de internetconsultatie zijn verschillend van aard, maar waren voor een aanzienlijk deel kritisch. Uit de internetconsultatie zijn meerdere aandachtspunten naar voren gekomen die hierna worden uiteengezet en waarmee de regering rekening heeft gehouden in voorliggende wetsvoorstel. Tevens wordt aangegeven hoe de uitkomsten van de internetconsultatie zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

---

[86] Artikelen 155 van de Wet op het primair onderwijs, 123 van de Wet primair onderwijs BES, 133 van de Wet op de expertisecentra, 10.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, 11.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en 10.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

[87] Zie de artikelen 27 van de Leerplichtwet 1969 en 39 van de Leerplichtwet BES.

Passend onderwijs

Het wetsvoorstel verzuim past in het bredere kader van passend onderwijs. Een groot aantal respondenten heeft de internetconsultatie aangegrepen om uiting te geven aan hun zorgen over passend onderwijs. Hierbij wordt genoemd dat de voorgestelde maatregelen voorbijgaan aan het verbeteren van het passend onderwijs en dat dit wetsvoorstel het probleem van thuiszittende jongeren niet oplost. In het verlengde hiervan spelen in de reacties maatwerk en onderliggende oorzaken van verzuim een rol. Andere reacties hebben betrekking op daaraan gerelateerde onderwerpen zoals jeugdzorg/-hulp, hoogbegaafdheid, vrijstelling 5 onderdeel b, thuisonderwijs, hoorrecht en een tekort aan geschikte onderwijsplekken. Ook de samenhang en nadere uitwerking van verzuimaanpak voor het mbo wordt meegeven als aandachtspunt.

Gelet op het bovenstaande is de toelichting bij het wetsvoorstel aangepast, waarbij het wetsvoorstel wordt geplaatst in het bredere kader rondom de trajecten die momenteel lopen om de diverse knelpunten rondom passend onderwijs op te lossen.

Privacy van leerlingen

Tevens zijn zorgen geuit over de privacy van leerlingen. Die zorgen zitten vooral bij het voornemen van registratie van al het verzuim en het delen van de gegevens met de leerplichtambtenaar en met het samenwerkingsverband. Een groot aantal respondenten heeft aangegeven dat het delen en bewaren van geoorloofd verzuimgegevens niet proportioneel is en ook niet in verhouding staat tot de privacy van de leerling. Ook zou hiertoe geen noodzaak zijn in relatie tot het terugdringen van ongeoorloofd verzuim. Het delen van medische gegevens wordt niet wenselijk en noodzakelijk geacht en het is voor veel respondenten onduidelijk welke gegevens wanneer gedeeld zullen worden en wat nodig is voor zowel de leerplichtambtenaar als het samenwerkingsverband. Voorts wordt in een aantal reacties gesteld dat verzuimgegevens alleen gedeeld mogen worden indien dit echt noodzakelijk is. In de reacties wordt voorgesteld dat eerst een gesprek verplicht wordt tussen de school en ouders voordat verzuimgegevens gedeeld kunnen en mogen worden met de leerplichtambtenaar. Tevens wordt door de respondenten voorgesteld dat er pas verzuimgegevens mogen worden gedeeld na toestemming van de ouders of leerling of door enkel feitelijke verzuimgegevens te delen over bijvoorbeeld tijdstippen.

Gelet op bovenstaande zorgen is het wetsvoorstel aangepast. Het is daardoor in tegenstelling tot de versie van het wetsvoorstel dat in internetconsulatie is geweest, niet mogelijk dat individuele gegevens over geoorloofd verzuim worden verstrekt aan derden buiten de school. De bestaande gegevensverwerking bij een ongeoorloofd verzuimmelding via DUO van ongeoorloofd verzuim bij individuele leerlingen blijft behouden. De gegevens over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim zullen op geaggregeerde basis worden verstrekt.

Leerplichtambtenaar

Uit de reacties blijkt dat het voeren van een goed en vroegtijdig gesprek over verzuim belangrijk wordt geacht. Het betrekken van de leerplichtambtenaar in relatie tot gegevensdeling zorgt voor een tweespalt. Een deel van de respondenten vindt het delen en registreren van verzuimgegevens voor de leerplichtambtenaar zorgelijk, terwijl anderzijds wordt benoemd dat juist de leerplichtambtenaar een grote rol kan spelen in de focus op het bespreken van vroegtijdig verzuim en in het adviseren van

scholen daarin. Daarmee moet door nadere keuzes de rol en taak van de leerplichtambtenaar verder verduidelijkt worden, waarbij in een reactie ook de strafrechtelijke bevoegdheid van de leerplichtambtenaar wordt genoemd. Aanvullend wordt genoemd dat de voorgestelde maatregelen op korte termijn meer van de leerplichtambtenaar zal vragen, terwijl daar geen extra middelen tegenover staan.

Gelet op het bovenstaande is in de toelichting verduidelijkt wanneer scholen een melding zorgelijk verzuim kunnen doen. Daarnaast gaat het Ministerie van OCW in samenwerking met belangrijke actoren een apart onderzoek doen naar de strafrechtelijke rol van de leerplichtambtenaar.

Registratie

De registratie van verzuim roept bij de respondenten vragen op. De vragen gaan over het doel achter de registratie en over de praktische uitwerking. Genoemd wordt dat registratie geen doel op zich mag zijn en dat er risico's bestaan op automatische interventies van scholen. In het wetsvoorstel is verduidelijkt dat registratie als hulpmiddel bedoeld is ten aanzien van verzuim bij leerlingen. De school kan daarmee eerder het gesprek voeren met ouders en leerling om verder verzuim te voorkomen. Voor de praktische uitwerking wijzen respondenten er veelvuldig op dat registratie zo eenvoudig en eenduidig mogelijk moet zijn, zonder te veel regeldruk en voorwaarden; «eenduidige registratie, maakt analyse mogelijk». Zij geven het advies om het aantal categorieën te beperken, door bijvoorbeeld enkel ongeoorloofd verzuim te specificeren in categorieën.

Gelet op bovenstaande is het wetsvoorstel aangepast door alleen te expliciteren dat het verzuim voor leer- en kwalificatieplichtige leerlingen moet worden gecategoriseerd in geoorloofd en ongeoorloofd verzuim in de zin van de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES. Verder zijn in het wetsvoorstel geen nieuwe verplichtingen opgenomen ten opzichte van de reeds bestaande wettelijke eisen aan de verzuimregistratie. Er zullen ook geen nieuwe categorieën worden voorgeschreven in lagere regelgeving.

Verzuimbeleid scholen

Positief wordt geoordeeld over het versterken van het verzuimbeleid van scholen. Het wordt belangrijk geacht dat scholen hun verzuimbeleid sterker neerzetten en zij daarbij de eerste verantwoordelijkheid hebben. Dit laatste punt vereist aanscherping in het wetsvoorstel; de school staat aan het begin van de keten en is als eerste aan zet. De respondenten vinden het daarbij belangrijk dat er kaders worden afgesproken, maar dat de invulling hiervan aan de school wordt overgelaten. Er moet ruimte zijn voor maatwerk.
Een genoemd risico is het creëren van een papieren tijger. Het wordt daarom van belang geacht flankerend beleid te maken en scholen te faciliteren in het verzuimbeleid. Voor de invulling van het verzuimbeleid worden door de respondenten verschillende voorstellen gedaan. Zo dient er meer aandacht te zijn voor het gesprek met ouders en school. Ook dient te worden vermeld wie wat doet in de school en wanneer externen (zoals de leerplichtambtenaar) worden ingeschakeld. Ten slotte wordt voorgesteld voldoende te investeren in opleidingen voor leraren voor het voeren van goede gesprekken.
In het wetsvoorstel is opgenomen dat in het verzuimbeleid de taakverdeling binnen de school en de samenwerking met het samenwerkingsverband, het college van burgemeester en wethouders en andere betrokkenen buiten de school worden beschreven.

Aanwezigheidsbeleid

Veel reacties stellen dat het aanwezigheidsbeleid geen doel op zich moet worden. De reacties over de focus op aanwezigheid zijn wellicht verdeeld. Een voorstander geeft aan dat het gaat om denken in aanwezigheid, hetgeen een gezamenlijke verantwoordelijkheid beoogt. De betekenis en belang van het aanwezigheidsbeleid moet beter worden uitgelegd. Tevens wordt benoemd dat enkele zaken door elkaar lopen; denken in aanwezigheid enerzijds en controle en stevige gesprekken anderzijds. Ook zijn oorzaak en gevolg omgedraaid; als je je welkom voelt, ben je aanwezig op school.
Het wetsvoorstel is hierop aangepast. De nadruk op aanwezigheidsbeleid is uit het voorstel gehaald.

Samenwerkingsverbanden

Het toegankelijk maken van verzuimgegevens voor samenwerkingsverbanden leidt tot verdeeldheid in de reacties: een aantal respondenten vindt dit niet nodig en een aantal respondenten is juist positief over dit voorstel. Hierbij moet worden verduidelijkt dat het gaat om het totaalbeeld van verzuimgegevens op schoolniveau, niet op leerlingniveau. Het opnemen van nieuwe taken leidt bij de respondenten tot onduidelijkheid over de taken, rollen en verantwoordelijkheden van het samenwerkingsverband (en financiering hiervan). Hierbij geven zij enerzijds terug dat dit verduidelijkt moet worden en dat het anderzijds van belang is dat de eerste verantwoordelijkheid bij de school ligt.

Gelet op het bovenstaande is de wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden bij het terugdringen van verzuim uit het voorstel gehaald. Het samenwerkingsverband ontvangt ingevolge het wetsvoorstel geaggregeerde gegevens over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim. Ook krijgt het samenwerkingsverband informatie over het aantal jongeren dat niet staat ingeschreven op een school en niet is vrijgesteld van de leerplicht en adviseert het bij de totstandkoming van de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden.

Vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden

Het wetsvoorstel verbetert tevens de procedure rond de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden van de Leerplichtwet 1969. Hierbij komt er variatie in de duur van een vrijstelling 5 onderdeel a en wordt een advies over het onderwijskundig perspectief betrokken bij de verklaring over een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Over het eerste zijn louter positieve reacties, bij het onderwijskundig perspectief zijn de reacties verdeeld. Er zijn met name uitvoeringsvragen over de vorm, procedure en de rol van het samenwerkingsverband hierbij.

Het wetsvoorstel gaat uit van een open adviesvorm. Ook dit wordt zowel wenselijk als niet wenselijk beschouwd. Genoemd wordt dat dit de rechtspositie van ouders ondermijnt. Daarop inhakend, worden de volgende procedurele voorstellen gedaan: wijzig de procedure voor de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden van rechtswege naar verzoek om een beroep van ouders mogelijk te maken, betrek kind bij onderwijskundig perspectief en zorg voor een gerichte procedure bij het mbo (daar zijn geen samenwerkingsverbanden). Deze procedurele voorstellen zijn niet overgenomen.
Tot slot stellen respondenten de vraag of het samenwerkingsverband wel de juiste partij is voor een neutraal onderwijskundig perspectief, omdat zij vaak al eerder betrokken worden en verantwoordelijk zijn voor een

samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen en hier vervolgens over adviseren.

Gelet op bovenstaande is de mogelijkheid opengehouden om als ouder geen toestemming te geven om gegevens te delen met het samenwerkingsverband ten behoeve van het advies over het onderwijskundig perspectief. Het samenwerkingsverband adviseert in dat geval op anonieme basis. Daarnaast wordt het onderwijskundig perspectief schriftelijk vastgelegd en als bijlage toegevoegd bij de verklaring van de arts voor de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden.

11.2. ATR-advies

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna ATR) heeft advies gegeven op de versie van het wetsvoorstel nadat deze in internetconsulatie is geweest. Het ATR adviseert het wetsvoorstel in deze versie niet in te dienen. De regering heeft rekening gehouden met de adviezen van de ATR. De voorgestelde maatregelen zijn aangepast. De adviespunten zijn verwerkt in de toelichting en worden hieronder kort toegelicht.

Het college adviseert een concrete doelstelling te formuleren voor het terugdringen van schoolverzuim en schooluitval en voor het verminderen van het aantal vrijstellingen van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden.

De doelstelling in het voormalige coalitieakkoord was om het aantal te vermijden thuiszitters terug te brengen naar nul. Deze doelstelling wordt vormgegeven door de in de inleiding genoemde verzuimaanpak, waar dit wetsvoorstel toebehoort. Momenteel is er beperkt zicht op schoolverzuim en -uitval. Voortvloeiend uit het wetsvoorstel worden deze onderwerpen allereerst beter in kaart gebracht om in een later stadium een volgende stap te zetten. Gezien de veelheid aan (externe) factoren die ten grondslag liggen aan schoolverzuim, schooluitval en een vrijstelling van de leerplicht – zoals de personeelstekorten (in onderwijs en zorg), de wachtlijsten in het (gespecialiseerd) onderwijs en de (jeugd)hulpverlening en het aantal, met name Oekraïense, nieuwkomers – acht de regering het niet wenselijk concrete doelstellingen te formuleren op dit onderwerp.[88]

Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel aan te geven of en zo ja welke mogelijk minder belastende oplossingen zijn bezien om binnen het onderwijs leerlingen te ondersteunen en waarom die oplossingen niet zijn gekozen.

Zoals in de inleiding omschreven zijn er de afgelopen jaren al verschillende maatregelen genomen om (langdurig) verzuim en schooluitval tegen te gaan. Deze maatregelen zijn niet voldoende gebleken. Daarnaast zijn er in het wetsvoorstel verschillende aanpassingen gedaan in de voorgestelde maatregelen die minder belastend zijn. Zo is de voorgestelde wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden ten aanzien van het terugdringen van verzuim verwijderd en is bij de voorgestelde verzuimcategorieën de aanpassing gemaakt om deze eenduidig te houden en scholen de mogelijkheid te blijven geven om – op basis van hoe veel scholen nu al werken – verzuim te registeren in onderliggende absentieredenen. De voorgestelde maatregel om al het verzuim te registeren wordt door veel scholen in de praktijk al uitgevoerd, net als het gegeven dat scholen volgens huidige wetgeving al een verzuimbeleid moeten hebben. Door aan te sluiten op bestaande elementen is de verwachting dat de belasting wordt beperkt. Het is tevens de verwachting dat de maatregelen

[88] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31 497, nr. 475.

op termijn tijdswinst opleveren, een leerling met zorgelijk verzuim eerder in beeld is en daar vroegtijdig actie – in samenwerking met ketenpartners – op kan worden ondernomen.

Het college adviseert ter voorbereiding op de implementatie van het wetsvoorstel in de praktijk te inventariseren of en wanneer de betrokken professionals voldoende en adequaat zijn toegerust om aan de wettelijke verplichtingen en de verwachtingen ten aanzien van registratie en adviestaken te kunnen voldoen.

De toerusting van betrokken professionals in verband met onderhavig wetsvoorstel zijn in kaart gebracht door onderzoek.[89] In dit onderzoek is, op basis van de versie van het wetsvoorstel dat in internetconsulatie is geweest, de omslag van focus op verzuim naar schoolaanwezigheid, onderzocht. Op inhoudelijke aspecten is veel overeenstemming binnen het onderwijsveld over een focus naar schoolaanwezigheid. Het onderzoek wijst echter ook uit dat het onderwijsveld nog niet zover is deze omslag te maken. Het uitvoeren van een «smal» verzuimbeleid past beter bij de huidige stand van zaken en ontwikkelingen in de scholen. Het wetsvoorstel houdt hier, onder andere, rekening mee door geen aanvullende categorisering voor te schrijven in lagere regelgeving. Om scholen te ondersteunen zal de regering in samenwerking met betrokken partijen flankerend beleid opstellen, dat er onder andere op gericht is scholen goed te informeren over hun taken met betrekking tot verzuim.

Tot slot kan het samenwerkingsverband op verzoek een onderwijskundig perspectief geven. Door zijn huidige expertise ten aanzien van de ondersteuningsvoorzieningen in de regio en kennis van casuïstiek zal het samenwerkingsverband aan deze verwachting kunnen voldoen.

Het college adviseert om nader uiteen te zetten of en in hoeverre scholen over voldoende mensen en middelen beschikken om aan de extra registratieverplichtingen te voldoen.

Om te kunnen voldoen aan de wetgeving op grond van de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES moeten scholen reeds registreren wanneer sprake is van geoorloofd verzuim of ongeoorloofd verzuim en – indien er sprake is van geoorloofd verzuim – om welke grond voor geoorloofd verzuim het gaat. Het is daarom de verwachting dat alle scholen aan de registratieverplichting kunnen voldoen.

Het college adviseert alle regeldrukeffecten te beschrijven en de regeldrukkosten volledig en correct te berekenen, conform de Rijksbrede methodiek.

In paragraaf 5.2 worden de regeldrukeffecten beschreven.

11.3. Autoriteit Persoonsgegevens

Op 8 juni 2023 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) haar advies uitgebracht over dit wetsvoorstel:

a. De AP adviseert om het beeld over de stijging van het aantal vrijstellingen in de toelichting in overeenstemming te brengen met het eindrapport[90].

---

[89] Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut, 2023.

[90] *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 31 497, nr. 221.

b. De AP adviseert om in de toelichting aan te geven welke uitzonderingsgrond van toepassing is en op welke wijze wordt voldaan aan de eisen die de betreffende uitzonderingsgrond stelt, waaronder het noodzakelijkheidsvereiste.
c. De AP geeft in overweging het concept ter advisering voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES.

De adviezen van de AP hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. De adviezen zijn als volgt verwerkt:
a. In de toelichting is het beeld over de stijging van het aantal vrijstellingen op grond van lichamelijke of psychische gronden in overeenstemming gebracht met het eindrapport (zie paragraaf 2.5.2).
b. In de toelichting is nadrukkelijker ingegaan op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Er is aangegeven dat er sprake is van de uitzonderinggrond die is beschreven in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de Avg. Daarnaast is beschreven op welke wijze wordt voldaan aan de uitzonderingsgrond en het noodzakelijkheidsvereiste (zie paragraaf 3).
c. Het advies is in overweging genomen. In overleg met de vertegenwoordiger van Caribisch Nederland is besloten het concept niet ook aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES voor te leggen. De consultatie die heeft plaatsgevonden op Caribisch Nederland wordt voldoende geacht.

12. Inwerkingtreding

Het voorstel zal gefaseerd in werking treden. De bepalingen over de verzuimregistratie, het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar en de procedure voor de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden zullen eerst in werking treden. De bepalingen over het verzuimbeleid zullen in werking treden in het eerstvolgende schooljaar waarvoor de schoolgids wordt vastgesteld. De bepalingen over de informatieverstrekking over verzuim zullen tevens op een later tijdstip in werking treden, gezien deze bepalingen verder worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.

Daarnaast zullen enkele bepalingen ten aanzien van Caribisch Nederland op een later moment in werking treden. Dit betreffen de bepalingen over de informatieverstrekking over verzuim. De scholen op Caribisch Nederland zijn namelijk nog niet aangesloten bij het register onderwijsdeelnemers. Dit wordt middels een ander traject geregeld. Deze bepalingen zullen daarom op een later moment, na de aansluiting op het register onderwijsdeelnemers, in werking treden.

B. Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A en artikel II, onderdeel A [artikel 1 Lpw 1969 en artikel 1 Lpw BES]

Aan de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES worden in totaal drie begripsbepalingen toegevoegd.

In de eerste plaats wordt het begrip *«onderwijskundig perspectief»* toegevoegd aan de begripsbepalingen van zowel de Leerplichtwet 1969 als de Leerplichtwet BES. Het gaat om de ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs (al dan niet in combinatie met vormen van zorg) binnen een redelijke afstand van de woonplaats.
In artikel I onderdeel C en artikel II onderdeel C wordt voorgesteld om het onderwijskundig perspectief van een jongere voortaan te betrekken bij de verklaring van de arts voor de vrijstelling, bedoeld in artikel 5,

onderdeel a, Leerplichtwet 1969 of artikel 15, onderdeel b, Leerplichtwet BES (m.u.v. voor potentiële mbo-studenten).

In de tweede plaats wordt aan de Leerplichtwet 1969 het begrip *«samenwerkingsverband»* toegevoegd. Het gaat hier om een samenwerkingsverband passend onderwijs als bedoeld in de WPO of de WVO 2020. Het samenwerkingsverband wordt met dit voorstel expliciet genoemd in de Leerplichtwet 1969 in het kader van de wijziging van de procedure van de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden en de informatieverstrekking over verzuim op de school.

Tot slot wordt aan de Leerplichtwet BES het begrip *«expertisecentrum onderwijszorg»* toegevoegd. Het gaat om de rechtspersoon, bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de WPO BES en artikel 11.18 van de WVO 2020. Het begrip wordt toegevoegd in het kader van de wijziging van de procedure van de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden en de informatieverstrekking over verzuim op de school.

Artikel I, onderdeel B, artikel II, onderdeel B en artikel III, onderdeel A [artikel 1a1, eerste lid, Lpw 1969, artikel 3, eerste lid, Lpw BES en artikel 1.4.1, tiende lid, onderdeel c, WEB]

De verplichting om geoorloofd en ongeoorloofd verzuim te registreren wordt ook van toepassing verklaard voor het niet-bekostigd onderwijs. De feitelijke noodzaak daartoe vloeit reeds impliciet voort uit de systematiek van de Leerplichtwet 1969, waar niet bekostigde scholen en instellingen zich ook aan moeten houden en wordt met dit wetsvoorstel expliciet gemaakt.

Artikel I, onderdeel C en artikel II, onderdeel C [artikel 6, tweede en derde lid, Lpw 1969 en artikel 15, tweede en derde lid, Lpw BES]

In het huidige artikel 6, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 15, tweede lid, van de Leerplichtwet BES, is geregeld dat een beroep op een vrijstelling wordt gedaan voordat het kind de leerplichtige leeftijd bereikt, en vervolgens ieder jaar opnieuw voor 1 juli. In het volgende lid is daarop een uitzondering neergelegd, namelijk voor het geval de arts oordeelt dat een kind nooit geschikt zal zijn om te worden ingeschreven op een school. Uit deze twee onderdelen wordt op dit moment afgeleid dat de vrijstelling op grond van artikel 5, onderdeel a, óf voor de duur van een jaar, óf voor de gehele leerplichtige leeftijd geldt. Zoals in het algemeen deel is beschreven, is er behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk. In de praktijk zijn er veel jongeren voor wie duidelijk is dat ze meerdere jaren vrijgesteld moeten worden van de leerplicht, maar voor wie een permanente vrijstelling geen recht doet aan de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind.

In dit onderdeel worden daarom het tweede en het derde lid opnieuw vastgesteld. In het tweede lid wordt de kennisgeving van een beroep op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden (artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 14, onderdeel a, van de Leerplichtwet BES) geregeld en in het derde lid wordt de kennisgeving van een beroep op een vrijstelling op grond van richtingsbezwaren (artikel 5, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 14, onderdeel b, van de Leerplichtwet BES), op grond van het volgen van onderwijs in het buitenland (artikel 5, onderdeel c, van de Lpw 1969 en artikel 14, onderdeel c, van de Leerplichtwet BES) of op grond van een trekkend bestaan (artikel 5a van de Leerplichtwet 1969).

Artikel 6, tweede lid, Lpw en artikel 15, tweede lid, Lpw BES

Het tweede lid bepaalt de wijze van kennisgeven van een beroep op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Die kennisgeving moet worden gedaan ten minste vier weken voor aanvang van de leerplichtige leeftijd als de ouder over de vrijstelling wil beschikken voordat het kind leerplichtig wordt. Voor een kind dat op latere leeftijd wordt vrijgesteld moet op grond van het voorgestelde tweede lid, onderdeel b, de kennisgeving binnen dertien weken na afgifte van de verklaring door de arts worden gedaan.

Uit artikel 10, tweede lid, onderdeel b, van de Wet register onderwijsdeelnemers volgt dat de begin- en einddatum van de vrijstelling vast moet staan. De arts zal dus in de verklaring moeten aangeven voor welke periode hij het kind lichamelijk of psychisch ongeschikt acht om te worden ingeschreven op een school. Dat kan iedere periode zijn, bijvoorbeeld één jaar, twee jaar, of meerdere jaren. Hoewel een kortere periode dan een jaar mogelijk is, ligt het in de rede dat bij kortere perioden wordt gekeken naar een vrijstelling van het geregeld schoolbezoek op grond van artikel 11 Lpw 1969 of artikel 20 Lpw BES. De arts kan overigens nog steeds aangeven dat de vrijstelling moet gelden voor de gehele leer- of kwalificatieplichtige leeftijd. De tweedeling die nu bestaat tussen een jaarlijkse of een permanente vrijstelling komt evenwel te vervallen.

Artikel 6, derde lid, Lpw 1969 en artikel 15, derde lid, Lpw BES

Het voorgestelde derde lid geldt voor de overige vrijstellingsgronden in de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES, dus vrijstellingen op grond van richtingsbezwaren, vanwege het volgen van onderwijs in het buitenland of in een ander openbaar lichaam en (alleen voor de Leerplichtwet 1969) op grond van een trekkend bestaan. Voor vrijstellingen op die gronden moet de kennisgeving worden gedaan voordat de jongere leerplichtig wordt, en daarna ieder jaar opnieuw voor 1 juli. Ook wanneer pas op latere leeftijd een beroep op een vrijstellingsgrond wordt gedaan, moet dat dat ieder jaar opnieuw worden gedaan. Deze bepaling wijzigt inhoudelijk niets ten aanzien van de huidige bepaling.

Artikel I, onderdeel D, en artikel II, onderdeel D [artikel 7 Lpw 1969 en wijziging artikel 16 Lpw BES]

Artikel 7, eerste lid, Lpw 1969 en artikel 16, eerste lid, Lpw BES

De arts verklaart of en voor welke periode hij de jongere niet geschikt acht om toegelaten te worden tot een school of een instelling. Het beroep op de vrijstelling kan worden gedaan binnen die periode. Als die periode is verstreken en de jongere is nog steeds niet geschikt om toegelaten te worden tot een school, zal de ouder opnieuw de procedure moeten doorlopen om een beroep te kunnen doen op de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden.

Artikel 7, tweede lid, Lpw 1969 en artikel 16, tweede lid, Lpw BES

Voor de leesbaarheid is de oude tekst van de artikelen 7 en 16 in twee leden gesplitst, te weten het eerste en tweede lid van de voorgestelde nieuwe artikelen 7 en 16. Daarnaast is de toevoeging «of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde» weggehaald, aangezien er geen ministeriële regeling is vastgesteld die een regeling treft over de gelijkstelling van een pedagoog of psycholoog in het kader van de oude artikel 7 en 16. Er is ook geen voornemen om een dergelijke regeling vast te stellen.

Artikel 7, derde lid, Lpw 1969 en artikel 16, derde lid, Lpw BES

De arts wint voor informatie over het onderwijskundig perspectief van een jongere advies in bij een samenwerkingsverband dan wel het expertisecentrum onderwijszorg indien het gaat over een jongere die woonachtig is in Caribisch Nederland. Welk samenwerkingsverband wordt gevraagd om een advies zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Indien een jongere is ingeschreven op een school ligt het in de rede dat het samenwerkingsverband wordt gevraagd waarbinnen die school valt. In het geval een kind niet is ingeschreven ligt het in de rede dat de arts vraagt om een advies van het samenwerkingsverband die de regio bestrijkt waarin de jongere woont. Zie voor dit onderdeel ook paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de toelichting.

De eis van een onderwijskundig perspectief geldt niet voor potentiële mbo-studenten. Voor deze leerlingen bestaat niet eenzelfde nut en noodzaak om een advies over het onderwijskundig advies te laten opstellen door een derde partij.

Artikel 7, vierde lid, Lpw 1969 en artikel 16, vierde lid, Lpw BES

Uit de Wet Geneeskundige Behandelovereenkomst (WGBO)[91] volgt dat voor het verstrekken van persoonsgegevens door de arts, psycholoog of pedagoog aan het samenwerkingsverband toestemming vereist is van de jongere en of zijn ouders/voogd. Voor de zelfstandige leesbaarheid van de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES is in het voorgestelde vierde lid verduidelijkt dat zonder toestemming alleen sprake kan zijn van een algemeen advies over het onderwijsaanbod in de regio. Voorgaande onverminderd het bepaalde in artikel 7:457 BW.

Artikel 7, vijfde lid, Lpw 1969 en artikel 16, vijfde lid, Lpw BES

Met het voorgestelde vijfde lid wordt geborgd dat de arts het advies van het samenwerkingsverband meeweegt alvorens hij tot een verklaring komt over de geschiktheid van de jongere om al dan niet tot een school te worden toegelaten. Ten behoeve van de transparantie richting ouders over de inhoud van het advies van het samenwerkingsverband wordt het advies bijgevoegd bij de verklaring van de arts.

Artikel I, onderdeel E [artikel 20 Lpw 1969]

Het eerste lid van dit artikel regelt dat de Minister het samenwerkingsverband informeert over het aantal leerplichtige of kwalificatieplichtige jongeren dat niet is ingeschreven op een school binnen het gebied van het samenwerkingsverband. In de praktijk zal deze informatieverstrekking worden uitgevoerd door DUO, die op basis van het register onderwijsdeelnemers kennis heeft van de jongeren die staan ingeschreven op een school en deze gegevens kan vergelijken met de jongeren die staan ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. De informatieverstrekking richting het samenwerkingsverband zal plaatsvinden op geaggregeerd niveau, waarbij de gegevens zodanig geaggregeerd zijn dat de informatie niet meer herleidbaarheid is tot een persoon. De informatie bevat dus geen persoonsgegevens. De Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) is daarom niet van toepassing.

Het samenwerkingsverband kan met deze informatie toetsen of het ondersteuningsaanbod in de regio voldoende is. Een groot aantal leerlingen dat niet staat ingeschreven op een school en niet is vrijgesteld

[91] Afdeling 5, titel 7, boek 7, van het Burgerlijk Wetboek.

van de leerplicht kan immers betekenen dat er bijvoorbeeld wachtlijsten zijn voor bepaalde onderwijssoorten of onderwijsvoorzieningen.

In het tweede lid wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur de wijze van informatieverstrekking over verzuim nader uit te werken. Zie voor een nadere duiding paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel F, en artikel II, onderdeel E [artikel 21a Lpw 1969 en artikel 33 Lpw BES]

Artikel 21a, derde lid, Lpw 1969 en artikel 33, vijfde lid, Lpw BES

Op dit moment is het bevoegd gezag verplicht de gegevens over ongeoorloofd verzuim te leveren aan het register onderwijsdeelnemers wanneer het ongeoorloofd verzuim meer dan zestien uur in vier weken bedraagt. Deze gegevenslevering vindt in Europees Nederland plaats via een melding aan het register onderwijsdeelnemers. Deze gegevens worden vervolgens door de Minister (in de praktijk: DUO) uit het register verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders en daarmee de leerplichtambtenaren in die gemeente. In Caribisch Nederland vindt de gegevenslevering niet plaats via het register onderwijsdeelnemers; de gegevens worden door scholen in Caribisch Nederland rechtstreeks geleverd aan het bestuurscollege.

Met deze wijziging wordt voorgesteld dat scholen voortaan al bij minder dan zestien uur ongeoorloofd verzuim in vier weken verzuim een melding kunnen doen. Dit kan het bevoegd gezag van de school bijvoorbeeld doen wanneer er zorgen bestaan over een leerling en de school het noodzakelijk acht om snel een leerplichtambtenaar in te schakelen. Het bevoegd gezag van een school mag alleen een melding doen op grond van dit voorgestelde artikel indien is voldaan aan de vereiste uit het voorgestelde vierde lid. Zie ook paragraaf 3.3.2 van het algemeen deel van de toelichting.

In dit lid worden voor Europees Nederland ook vavo-studenten genoemd. Op grond van artikel 8.1.1d van de Wet educatie en beroepsonderwijs is het mogelijk dat jongeren worden toegelaten tot een vavo-opleiding als zij niet zijn ingeschreven bij een VO-school, in de loop van het studiejaar de leeftijd van 18 jaar bereiken en op grond van artikel 8.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs zijn doorverwezen naar de vavo-opleiding. Deze jongeren kunnen nog onder de werking van de kwalificatieplicht vallen en worden derhalve genoemd in de Leerplichtwet 1969. Het gaat om een zeer kleine groep jongeren. In de Leerplichtwet BES bestaat geen vergelijkbaar artikel.

Artikel 21a, vierde lid, Lpw 1969 en artikel 33, zesde lid, Lpw BES

In dit lid wordt voorgesteld dat het hoofd van de school of de instelling uitsluitend de gegevens genoemd in het voorgaande lid kan leveren aan het register onderwijsdeelnemers, indien de omstandigheden die leiden tot de levering zijn opgenomen in het verzuimbeleid van de school dan wel instelling. Dit houdt in dat de school of instelling in het verzuimbeleid dient te omschrijven in welke gevallen of omstandigheden een melding kan worden gedaan bij minder dan zestien uur ongeoorloofd verzuim in vier weken. Op die manier zal voor alle betrokkenen op voorhand duidelijk zijn wanneer de leerplichtambtenaar kan worden betrokken.

Artikel I, onderdeel G en artikel II, onderdeel F [artikel 21b Lpw 1969 en artikel 33a Lpw BES]

Dit artikel regelt zowel de gegevenslevering over de aantallen leerlingen die geoorloofd verzuimen of ongeoorloofd verzuimen aan de Minister, als de informatieverstrekking door de Minister aan het samenwerkingsverband en het college van burgemeester en wethouders. Zowel de gegevenslevering als de informatieverstrekking zal plaatsvinden op geaggregeerd niveau.

Artikel 21b, eerste lid, Lpw 1969 en artikel 33a, eerste lid, Lpw BES (informatieverstrekking aan DUO)

Dit lid regelt een verplichting voor het hoofd van een school of instelling om gegevens te leveren aan de Minister over de aantallen leerlingen die relatief verzuimen. Dit lid bevat een grondslag voor de verwerking (zijnde levering) van persoonsgegevens en de Avg is derhalve van toepassing. Hoewel de gegevens op geaggregeerd niveau worden geleverd aan de Minister, kan in bepaalde gevallen sprake zijn van gegevens die indirect herleidbaar zijn tot de persoon. Dit is het geval indien de geaggregeerde gegevens een kleine groep leerlingen betreft.

In de praktijk worden de gegevens verstrekt aan DUO.

Voorgesteld wordt om in lagere regelgeving de wijze van gegevensverstrekking verder uit te werken, waarbij in elk geval zal worden bepaald dat de gegevens worden gescheiden in gegevens over geoorloofd verzuim en gegevens over ongeoorloofd verzuim. De gegevens over geoorloofd verzuim wordt gecategoriseerd in ziekteverzuim en ander geoorloofd verzuim.

Artikel 21b, tweede en derde lid, Lpw 1969 en artikel 33a, tweede lid, Lpw BES (verstrekking van informatie aan het college van burgemeester en wethouders en samenwerkingsverbanden)

In deze leden wordt geregeld met wie DUO de informatie over verzuim vervolgens deelt. Deze leden bevatten geen grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens en spreekt daarom over «informatie». In de nadere uitwerking bij amvb zal worden geborgd dat de informatie over verzuim niet bestaat uit gegevens die herleidbaar zijn tot een persoon. De Avg is daarom niet van toepassing.

De informatie wordt eerste plaats gestuurd aan het college van burgemeester en wethouders dan wel het bestuurscollege, en daarmee met de betrokken leerplichtambtenaren. Leerplichtambtenaren ontvangen deze geaggregeerde informatie over verzuim ten behoeve van hun toezichtstaak op grond van de Leerplichtwet 1969. Leerplichtambtenaren kunnen op basis van deze informatie een patroon van veel verzuim bij school of instelling herkennen en dit benutten om vervolgens het gesprek aan te gaan met een school of instelling.

In de tweede plaats regelt dit artikel voor Europees Nederland dat de informatie mag worden verstrekt aan het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband ontvangt de informatie ten behoeve van zijn taak om te zorgen voor een samenhangend geheel van onderwijsmogelijkheden in de regio.[92] Het samenwerkingsverband kan eveneens op basis van deze informatie het gesprek aangaan met een school of instelling om

[92] Artikelen 18a, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, 26, derde lid, van de Wet primair onderwijs BES en 2.47, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

te achterhalen of het verzuim wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld een gebrek aan voldoende onderwijsaanbod in de regio. Zie ook paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 21b, vierde lid, Lpw 1969 en artikel 33a, derde lid, Lpw BES

In dit lid wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur de wijze van gegevenslevering (eerste lid) en informatieverstrekking (tweede en derde lid) over verzuim nader uit te werken. De informatieverstrekking aan het college van burgemeester en wethouders en aan het samenwerkingsverband zal plaatsvinden voor zover noodzakelijk ten behoeve van de uitoefening van hun wettelijke taak. Dit betekent dat het samenwerkingsverband gegevens krijgt over verzuim in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.2.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel III, onderdeel B, artikel IV, onderdeel B, artikel V, onderdeel C, artikel VI, onderdeel B, artikel VII, onderdeel B, artikel VIII, onderdeel B [artikelen 7.4.8 WEB, 7.4.10 WEB BES, 22 WEC, 13 WPO, 16 WPO BES en 2.92 WVO 2020]

Dit onderdeel regelt een verwijzing naar het verzuimbeleid in de artikelen over de schoolgids naar het nieuw voorgestelde artikel over het verzuimbeleid. Ouders en leerlingen in Europees Nederland hebben via de medezeggenschap een instemmingsrecht op de inhoud van de schoolgids en daarmee de inhoud van het verzuimbeleid.[93]

Voor het mbo geldt het voorgaande voor het studentenstatuut. Conform artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs heeft de studentenraad instemmingsbevoegdheid met betrekking tot voorgenomen beslissingen van het bevoegd gezag ten aanzien van het studentenstatuut.

Artikel III, onderdeel C, artikel IV, onderdeel C, artikel V, onderdelen A en B, artikel VI, onderdelen A en C, artikel VII, onderdelen A en C, en artikel VIII, onderdelen C, D, G en [artikelen 8.1.6a en 8.1.6b WEB, 8.1.6j en 8.1.6k WEB BES, 5c en 22b WEC, 5a en 13b WPO, 5a en 16b WPO BES en 2.92b, 8.16a, 11.27a en 11.95a WVO 2020]

De regelgeving voor het mbo geldt eveneens voor opleidingen vavo. De plichten uit de Leerplichtwet 1969 gelden voor jongeren die onder de leerplicht of kwalificatieplicht vallen. Leer- of kwalificatieplichtige jongeren zijn voornamelijk ingeschreven in het primair en voortgezet onderwijs en het mbo. Vavo-studenten zijn in beginsel altijd meerderjarig. Bij uitzondering is het echter ook mogelijk dat kwalificatieplichtige jongeren worden ingeschreven als vavo-student op grond van artikel 8.1.1d, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Om te verzekeren dat de leer- en kwalificatieplicht uniform wordt uitgelegd voor elke jongere die onder de werking van de Leerplichtwet 1969 geldt, wordt de regelgeving tevens aangepast voor vavo.

[93] Artikelen 13, eerste lid, en 14, eerste lid, van de Wet medezeggenschap op scholen.

Verzuimbeleid [artikelen 8.1.6a WEB, 8.1.6j WEB BES, 22b WEC, 13b WPO, 16b WPO BES en 2.92b WVO 2020]

Op dit moment is niet wettelijk verankerd aan welke kaders het verzuimbeleid van een school of instelling moet voldoen. Zoals in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting uiteen is gezet, acht de regering deze vrijblijvendheid ongewenst. In dit artikel worden de kaders geregeld voor het verzuimbeleid. Zie paragraaf 3.1.2 van het algemeen deel voor een toelichting over de verschillende onderdelen van het verzuimbeleid.

Verzuimregistratie [artikelen 8.1.6b WEB, 8.1.6k WEB BES, 5c WEC, 5a WPO, 5a WPO BES en 8.16a WVO 2020]

Eerste lid

In dit lid wordt de verplichting verduidelijkt om verzuim van leerlingen te registreren. Voor de leerlingen en studenten die vallen onder de reikwijdte van de Leerplichtwet 1969 moet dit worden gecategoriseerd in geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, te bepalen op basis van de categorieën in de Leerplichtwet 1969. Het gaat om de registratie van afwezigheid van een leerling bij les- of praktijktijd, als bedoeld in de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES (dit kunnen dus ook stage-uren betreffen). Geoorloofde redenen voor verzuim zijn voor leerlingen die vallen onder de Leerplichtwet 1969 de vrijstellingsgronden, genoemd in artikel 11, onderdelen a tot en met g, van de Leerplichtwet 1969. Voorgaande laat onverlet dat het op grond van de Leerplichtwet 1969 reeds impliciet verplicht is om een onderscheid te maken tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, evenals registratie van de specifieke grond voor geoorloofd verzuim het om gaat.

Ook voor de leerlingen die niet leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn is het noodzakelijk om het verzuim te registreren om aan verplichtingen uit de sectorwetgeving te voldoen. Met het voorgestelde lid wordt deze impliciete verplichting geëxpliciteerd. Uit de sectorwetgeving vloeien geoorloofde redenen voort voor verzuim van de leerlingen of studenten die vallen onder de doelgroep van het Doorstroompunt, bijvoorbeeld zwangerschap of bijzondere familieomstandigheden.[94]

Tweede lid

Dit lid regelt welke bijzondere persoonsgegevens het bevoegd gezag van een school of instelling kan verwerken ten behoeve van de verzuimregistratie. Deze bijzondere persoonsgegevens blijven in beginsel binnen de school of instelling.

Dit is slechts anders indien sprake is van ongeoorloofd verzuim. Ten aanzien van ongeoorloofd verzuim geldt dat persoonsgegevens conform de bestaande wetgeving mogen worden gedeeld met het college van burgemeester en wethouders middels het register onderwijsdeelnemers (zie artikel 21a Leerplichtwet 1969, artikel 12, derde lid, Wro en artikel 21, derde lid, Wro).

De voorgestelde artikelen 11.27a en 11.95a regelen de overeenkomstige toepassing van bovenstaande voor het voortgezet onderwijs in Caribisch Nederland.

---

[94] Artikelen 47b, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra, 8.30, vijfde lid van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en 8.1.7, negende lid, Wet educatie en beroepsonderwijs.

Artikel VI, onderdeel D, en artikel VIII, onderdeel A [artikel 18a WPO en artikel 2.47 WVO 2020]

Door deze wijziging krijgt het samenwerkingsverband de taak om op verzoek van een arts te adviseren over het onderwijskundig perspectief van een jongere bij de totstandkoming van een vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969.

Artikel IV, onderdeel A, artikel VII, onderdeel D, artikel VIII, onderdeel F, [artikel 5.1 WEB BES, artikel 19 WPO BES en artikel 11.36 WVO 2020]

Met deze wijziging wordt de inspraak van de medezeggenschap op het verzuimbeleid in Caribisch Nederland geregeld. De Wet medezeggenschap op scholen is niet van toepassing op Caribisch Nederland. De medezeggenschap op Caribisch Nederland is geregeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, de Wet op het primair onderwijs BES en de Wet voortgezet onderwijs 2020. Het voorgestelde onderdeel regelt dat het bevoegd gezag de medezeggenschapsraad ten minste tweemaal per jaar in de gelegenheid stelt om het verzuimbeleid te bespreken als onderdeel van het gesprek over de algemene gang van zaken op de school.

Artikel VII, onderdeel E, artikel VIII, onderdeel E [artikel 28 WPO BES en artikel 11.18 WVO 2020]

De procedure voor de totstandkoming van een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden wordt anders geregeld in Caribisch Nederland dan in Europees Nederland. In Caribisch Nederland is er geen samenwerkingsverband dat kan adviseren en een advies over een onderwijskundige perspectief in de vrijstellingsprocedure in kan brengen. In Caribisch Nederland heeft het expertisecentrum onderwijszorg een functie die ten dele vergelijkbaar is met die van de samenwerkingsverbanden in Europees Nederland. Het expertisecentrum onderwijszorg heeft het beste overzicht over de mogelijkheden voor onderwijs en onderwijsondersteuning in Caribisch Nederland. Om die reden wordt voorgesteld om voor Caribisch Nederland te regelen dat het expertisecentrum onderwijszorg op verzoek van de arts adviseert over het onderwijsaanbod en de ondersteuningsmogelijkheden van een jongere.

Voor het overige geldt wat hierboven is toegelicht, namelijk dat de precieze procedure en de termijnen per openbaar lichaam kunnen verschillen en dus ook op eilandelijk niveau worden uitgewerkt.

Artikel IX [artikel 1 Wro]

In de begripsomschrijving van Wet register onderwijsdeelnemers wordt in de aanhef van het begrip onderwijsdeelnemer «jongere als bedoeld in de LPW of Leerplichtwet BES» toegevoegd. Hiermee wordt gedoeld op jongeren die niet staan ingeschreven op een school en jongeren die vrijgesteld zijn van de leerplicht. Daarnaast wordt de begripsbepaling toegevoegd van jongeren die niet ingeschreven staan op een school en die niet zijn vrijgesteld van de leerplicht. Dit zijn de jongeren die zogenoemd absoluut verzuimen.

De Staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul