Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO
Via MOCW

Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning

Van
Persoonsg...
Persoonsgegeven

Datum
22 juni 2022

Referentie
33187721

Bijlagen
- Wetsvoorstel terugdringen verzuim
- IAK vragen
- Template internetconsultatie

Intern OCW afgestemd
MBO, WJZ

nota

Wetsvoorstel terugdringen verzuim

Aanleiding

Minister Wiersma heeft tijdens het debat passend onderwijs (voor het funderend onderwijs) van 30 maart 2022 toegezegd dat voor de zomer van dit jaar de internetconsultatie van een wetsvoorstel te starten waarin u regelt dat:

1. de wijze van het registreren van verzuim eenduidig wordt;
2. samenwerkingsverbanden passend onderwijs beter worden toegerust om verzuim tegen te gaan; en
3. het onderwijskundig perspectief verplicht wordt betrokken bij de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet.

Hierbij leggen wij u het wetsvoorstel voor. Het wetsvoorstel geldt voor onderdeel 1 ook voor het mbo.

N.B. Recent heeft u ook een nota en Kamerbrief ontvangen over de verdere uitwerking van de hele verzuimaanpak.

Gevraagd besluit

1. Bent u het eens met de gevolgde lijn in het wetsvoorstel?
   - Onderdelen 2 en 3 (zie hierboven) zijn eerder in internetconsultatie geweest. Bij onderdeel 2 is met dit samengevoegde wetsvoorstel nieuw toegevoegd dat samenwerkingsverbanden ook inzage krijgen in de vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet.
2. Gaat u akkoord met het aanbieden van dit wetsvoorstel voor internetconsultatie?

Kernpunten

- Gezien de beschikbare capaciteit, in combinatie met het korte tijdspad, is voorliggend wetsvoorstel onder stoom en kokend water tot stand gekomen. We realiseren ons dat het voorstel concreter kan en aanscherping vereist. Maar vinden het wel voldoende om, conform uw toezegging, deze zomer in internetconsultatie te laten gaan. Ondertussen nemen we de tijd van de internetconsultatie om het wetsvoorstel aan te scherpen en te verdiepen. De reacties op het wetsvoorstel vanuit de internetconsultatie gaan hier ook helpend bij zijn.
- Gezien de zomerperiode, waar veel belangrijke partijen in het veld minder inzet hebben, stellen we voor om de internetconsultatie voor 10 weken op en te stellen. Stel: de internetconsultatie gaat op maandag 11 juli open, dan is

Is ok voor nu, mits evt gewenste aanscherpingen die we nog overwegen wel al ergens worden genoemd in dit voorstel zodat men er in de consultatie wel kennis van kan nemen. Want:

Ok, hier graag een Nota over met welke opties we hebben voor aanscherping en deze in September bespreken. Ok?

Nee, iets korter dienen

de sluiting op 18 september (regio zuid begint op 5 september weer met de lessen).
- Voor het mbo is in de inleiding van de Memorie een aparte passage toegevoegd en is waar nodig in de rest van onderdeel 1 extra toelichting vanuit het mbo toegevoegd.
- De MBO Raad heeft een inventarisatie gedaan bij mbo-instellingen, zij staan positief tegenover het voorgestelde nieuwe verzuimbeleid. De extra administratieve lasten zijn voor instellingen beperkt omdat zij al verzuimbeleid voeren en verzuim registreren.

Eenduidig registreren verzuim (funderend onderwijs en mbo)
- De regering wil dat iedere school gaat kijken naar de totale aanwezigheid van leerlingen. Dit heeft ten eerste als doel dat zoveel mogelijk kinderen zoveel mogelijk aanwezig zijn en onderwijs volgen. Ten tweede kan beter preventief actie worden genomen voordat verzuim problematisch wordt en kunnen gerichte interventies worden ingezet bij zorgelijk of ontluikend verzuim. Ten derde kunnen scholen op basis van deze data beter analyseren: wat voor patronen zijn zichtbaar op zowel individueel niveau als op groepsniveau? Hierdoor kunnen scholen beter signaleren wanneer afwezigheid zorgelijk is of dreigt te worden en kunnen ze tijdig actie ondernemen om aanwezigheid te bevorderen. Ten vierde dat ieder kind wordt gezien en ondersteund, helemaal als het even tegenzit, en wordt gemist als een kind er even niet is. Om zo langdurig verzuim te voorkomen.
- Het lukt scholen nu niet goed om te kijken naar de totale aanwezigheid. Dit onderdeel van het wetsvoorstel regelt 3 aspecten die scholen moeten helpen naar totale aanwezigheid te gaan kijken:
  - Het verplicht registreren van alle soorten verzuim, dus ook geoorloofd (ziekte)verzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim, per klokuur (po en so), klokuur of lesuur (mbo) of lesuur (vo en vso);
  - Het registreren van redenen van afwezigheid in categorieën;
  - Het voorschrijven van elementen die in elk geval moeten terugkomen in het verzuimbeleid van scholen.

Taak samenwerkingsverbanden ten aanzien van verzuim (funderend onderwijs)
- De regering wil ervoor zorgen dat samenwerkingsverbanden ten aanzien van verzuim en vrijstellingen op grond van artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet in een betere informatiepositie komen. Daardoor zijn zij beter in staat het dekkend aanbod te creëren en de individuele leerling sneller te ondersteunen waar dat nodig is. En zullen meer leerlingen daardoor naar school gaan.
- In de praktijk vervullen samenwerkingsverbanden ook een rol ten aanzien van het tegengaan van verzuim en schooluitval. Deze taak is echter slechts impliciet opgenomen in de wet, terwijl dat wel van hen wordt verwacht.
- Met dit onderdeel van het wetsvoorstel worden samenwerkingsverbanden beter toegerust om verzuim, schooluitval en onnodige vrijstellingen tegen te

gaan. Dat regelt het wetsvoorstel doordat de verplichting voor samenwerkingsverbanden om te zorgen voor een dekkend aanbod explicieter in de wet tot uitdrukking komt: het uitbreiden van het aanbod van onderwijs en onderwijsondersteuning als blijkt dat er verzuim of een vrijstelling ontstaat als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats voor een individuele leerling (binnen de schoolcontext). En samenwerkingsverbanden verzuim- en vrijstellingsgegevens mogen ontvangen.

Verplicht betrekken onderwijskundig perspectief bij 5 onder a (funderend onderwijs)

- De regering wil ervoor zorgen dat het ontstaan van een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet alleen gebeurt in situaties waarin er redelijkerwijs geen vorm van onderwijs mogelijk is waar (de ontwikkeling van) het kind bij gebaat is.
- Met dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt het betrekken van het onderwijskundig perspectief bij de afgifte van een vrijstelling verplicht. Zowel van het regionaal beschikbare ondersteuningsaanbod als van de individuele leermogelijkheden van het kind dient een volledig beeld te zijn, voordat een beroep op een vrijstelling kan worden gedaan. Dit houdt in dat samenwerkingsverbanden een taak krijgen en onderdeel uit gaan maken van het proces tot afgifte van een vrijstelling.
- Daarnaast komt meer variatie in de duur van een vrijstelling. Hiervoor is in de huidige wet geen passende oplossing. Op dit moment bestaan in de huidige wet twee opties: een tijdelijke vrijstelling voor de duur van een jaar, of een permanente vrijstelling voor de duur van de gehele leerplichtige leeftijd. Door de ontwikkelingen binnen onderwijs en zorg kan tussentijds bekeken worden of een passend onderwijs- of zorgaanbod tot stand is gekomen waardoor het kind onderwijs zou kunnen volgen. Hierdoor is meer maatwerk mogelijk en kan er in de tussentijd gekeken worden of het kind inmiddels weer naar school kan.

Toelichting

- Voor onderdeel 1 is de afgelopen periode intensief met veel partijen samengewerkt om de lijnen uit de uitwerking van de verzuimaanpak, waaronder dit onderdeel van het wetsvoorstel, uit te werken. Zo is er een beleidsatelier geweest waarbij alle betrokken partijen aanwezig waren, en zijn er werkgroepen ingesteld voor de verdere uitwerking. Hierbij was ook de MBO Raad betrokken.
- Mbo-instellingen en gemeenten vinden aanwezigheid van studenten en de verzuimaanpak belangrijk. Dit vergroot de kans op het succesvol afronden van de opleiding en is daarom een van de indicatoren waarnaar gekeken wordt om de voortgang van studenten in de gaten te houden. De MBO Raad heeft een inventarisatie gedaan bij mbo-instellingen, zij staan positief tegenover het voorgestelde nieuwe verzuimbeleid.

- Voor mbo-instellingen is het al staand beleid om verzuimbeleid te voeren en verzuim te registreren. Meer aandacht voor aanwezigheid hangt samen met andere inspanningen van instellingen om een positief school- en leerklimaat te creëren, bijvoorbeeld op het gebied van sociale veiligheid en studentenwelzijn. Enkele instellingen of onderwijsteams moeten hun verzuimbeleid aanscherpen en/of hun inspanningen opvoeren. De uniformering van de registratie leidt ook tot een effectievere en efficiëntere aanpak.
- Onderdelen 2 (taak voor samenwerkingsverbanden ten aanzien van verzuim) en 3 (het betrekken van het onderwijskundig perspectief) zijn eerder al in internetconsultatie geweest.
- Onderdeel 2 maakte destijds onderdeel uit van het wetsvoorstel Doorbraakaanpak. Dat wetsvoorstel bestond uit twee delen: taak voor samenwerkingsverbanden ten aanzien van verzuim en het creëren van een verplichting voor samenwerkingsverbanden en gemeenten om een gezamenlijke doorbraakaanpak met casusregie vast te leggen om te komen tot een aanbod bij vastgelopen casuïstiek. Er zijn toen veel (negatieve) reacties van met name ouders op dat laatste deel binnen gekomen, waardoor het gehele wetsvoorstel vertraging op liep. Voor het deel wat in nu in het dit wetsvoorstel zit, waren de reacties neutraal tot positief.
- De reacties in de internetconsultatie voor onderdeel 3 waren overwegend positief en hebben er toe geleid dat het wetsvoorstel op sommige punten is aangescherpt, bijvoorbeeld een verduidelijking van de rollen. Hierdoor zijn de passages van dit onderdeel wat langer geworden ten opzichte van de andere twee onderdelen.

Politieke context

Met deze maatregelen wordt gedeeltelijk invulling gegeven aan de afspraak uit het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' dat het kabinet met het terugbrengen van het aantal onnodige thuiszitters naar nul.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.

nota

TER ONDERTEKENING
Aan: SOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
Persoonsgegeven
Persoonsgegeven

Datum
14 oktober 2024

Referentie
WJZ/48050179

Bijlagen
1. Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim
2. Nader rapport
3. Ministerraad formulier
4. Advies Raad van State

MR formulier Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim

Aanleiding

Op 20 december heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de RvS) een advies met dictum C uitgebracht over het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn naar aanleiding van het advies aangepast. In het nader rapport wordt ingegaan op de adviespunten van de RvS.

Het advies met dictum C heeft tot gevolg dat het wetsvoorstel opnieuw aangeboden moet worden aan de Ministerraad alvorens het aangeboden kan worden aan de Tweede Kamer voor de parlementaire behandeling. Na behandeling in de Ministerraad kan het wetsvoorstel worden ingediend bij de Tweede Kamer. In het commissiedebat passend onderwijs van 29 mei jl. heeft u aangegeven het wetsvoorstel dit jaar aan de Kamer te sturen.

In deze nota worden de adviespunten van de RvS en de concept-reacties, zoals opgenomen in het nader rapport, beschreven, evenals de wijzigingen naar aanleiding van het advies in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd akkoord te gaan met het nader rapport en de gewijzigde tekst van het wetsvoorstel en de toelichting.
- Indien akkoord, verzoeken wij u het ministerraad-formulier te ondertekenen.

Kernpunten

- Het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim beoogt 1) de noodzakelijke voorwaarden te creëren om langdurig verzuim en schooluitval te voorkomen en verminderen en 2) het aantal vrijstellingen op grond van lichamelijke of psychische gronden te verminderen door verbetering van de procedure voor een vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische gronden.
- De RvS geeft in haar advies aan het doel van het wetsvoorstel te onderschrijven. Zij geeft evenwel diverse adviezen ten aanzien van de onderbouwing en de uitvoerbaarheid van het voorstel en het niveau van regelgeving. Ten aanzien van het onderdeel over de vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische gronden adviseert de RvS het advies over het onderwijskundig perspectief van het samenwerkingsverband verplicht te stellen.

- In de toelichting worden het advies van de RvS en de aanpassingen naar aanleiding daarvan omschreven. De meeste adviespunten van de RvS zijn overgenomen. Een adviespunt is niet overgenomen: Geen aanvullende regels worden bij wet gesteld ten aanzien van de geaggregeerde gegevensdeling naar samenwerkingsverbanden en de gemeente (in de praktijk: leerplichtambtenaren). Reden is dat het niet gaat over persoonsgegevens. Nadere regels zullen om die reden bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. In de toelichting is conform het advies beschreven welke regels zullen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur.
- De Raad van State heeft daarnaast in overweging gegeven grondslagen toe te voegen aan de wettekst om gegevens te delen bij een vermoeden van ongeoorloofd verzuim (zie punt 2.2 in de toelichting) en langdurig geoorloofd verzuim (zie punt 2.3 in de toelichting). Deze punten zijn niet toegevoegd aan de wettekst, maar zullen in een breder beleidsmatig traject rondom de leerplicht worden meegenomen.

Toelichting

1. Wetsvoorstel in het kort

- Het wetsvoorstel stelt de volgende maatregelen voor:
    - ter versterking van het verzuimbeleid op de school wordt het bevoegd gezag verplicht om in het verzuimbeleid informatie over een aantal onderwerpen op te nemen;
    - de verplichting voor het bevoegd gezag om ongeoorloofd en geoorloofd verzuim te registreren wordt geëxpliciteerd;
    - samenwerkingsverbanden, gemeenten (leerplichtambtenaren) en de Minister krijgen geaggregeerde informatie over het aantal leerlingen dat geoorloofd of ongeoorloofd verzuimt of absoluut verzuimt (d.w.z. geen schoolinschrijving, maar wel leerplichtig). Met deze gegevens kunnen zij inspelen op trends en ontwikkelingen omtrent verzuim. Bij algemene maatregel van bestuur wordt verder uitgewerkt op welke manier deze informatie wordt verstrekt. Hierover ontvang u dit najaar een aparte nota;
    - de leerplichtambtenaar kan voor de wettelijke meldgrens van 16 uur in vier weken ongeoorloofd verzuim worden betrokken door de school. Daardoor wordt hij in de gelegenheid gesteld zorgelijk ongeoorloofd verzuim van leerlingen te verhelpen en verder verzuim te voorkomen (in de huidige situatie ontbreekt een expliciete wettelijke grondslag hiervoor). Het bevoegd gezag stelt in het verzuimbeleid vast wanneer sprake is van zorgelijk ongeoorloofd verzuim;
    - de procedure voor de vrijstelling op grond van artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969 wordt op twee punten gewijzigd:
        - de arts wordt verplicht om het onderwijskundig perspectief van de jongere mee te nemen in het oordeel of hij de jongere geschikt acht om op een school te worden toegelaten. De arts vraagt het samenwerkingsverband om advies over het onderwijskundig perspectief van de jongere.

- de duur van de vrijstelling wordt variabel. De arts beslist over de duur van de vrijstelling.

2. Advies RvS

2.1 Algemeen

- De RvS adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel de doeltreffendheid van de maatregelen gericht op het tegengaan van thuiszitten nader te motiveren. In dat kader vraagt de RvS onder meer om de toelichting aan te vullen met een analyse over de bestaande praktijk en de knelpunten die zich voordoen en een analyse over de groep thuiszitters. Het wetsvoorstel is cf. advies aangepast. In de toelichting is de doelstelling van het wetsvoorstel aangescherpt, namelijk het tegengaan van langdurig verzuim, en aangevuld met de gevraagde analyses.

2.2 Zorgelijk geoorloofd verzuim

- De RvS *geeft in overweging* om in het wetsvoorstel te voorzien in een grondslag voor een signaal (langdurig) zorgelijk ziekteverzuim aan de leerplichtambtenaar, gelet op het verband tussen langdurig ziekteverzuim en thuiszitten.
- We stellen voor dit niet te doen in het huidige wetsvoorstel. De taak van de leerplichtambtenaar is gericht op het tegengaan van *ongeoorloofd* verzuim. Het (strafrechtelijk) instrumentarium van de leerplichtambtenaar is afgestemd op die taak. Het voorkomen of verhelpen van zorgelijk *geoorloofd* verzuim valt in beginsel buiten de taak van de leerplichtambtenaar. Het voorzien in een grondslag voor een signaal (langdurig) zorgelijk ziekteverzuim is daarmee een verruiming van de taak van leerplichtambtenaren. Dit behelst een stelselwijziging en herziening van de Leerplichtwet 1969 die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel gaat. We zijn voornemens om (een herziening) van de (strafrechtelijke) rol en taken van de leerplichtambtenaar verder te onderzoeken. Het nu al voorzien in een wettelijke grondslag voor een signaal bij (langdurig) geoorloofd verzuim van individuele leerlingen loopt hier nog te ver op vooruit.
- Ons standpunt ten aanzien van het voorkomen of verhelpen van (langdurig) zorgelijk ziekteverzuim is dat hier op dit moment met name een rol ligt bij de school of het samenwerkingsverband. De school kan ketenpartners betrekken, zoals (jeugd)zorg of het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband kan op basis van geaggregeerde gegevens kijken in welke mate sprake is van (langdurig) zorgelijk verzuim op de scholen in de regio. Het wetsvoorstel regelt dat het samenwerkingsverband geaggregeerde gegevens krijgt over het aantal leerlingen dat (langdurig) zorgelijk verzuimt. Op basis van deze gegevens kan het samenwerkingsverband gerichter in gesprek gaan met scholen over of het ondersteuningsaanbod voldoende is.
- Zie de bijlage voor een nadere toelichting

2.3 *Vermoeden ongeoorloofd verzuim*

- De RvS *geeft in overweging* om ook de mogelijkheid van melding van het vermoeden van ongeoorloofd verzuim, terwijl de ouder de leerling

bijvoorbeeld (geoorloofd) ziek heeft gemeld, een wettelijke grondslag te geven.

- Er is al een ingerichte procedure waarbij de aard van het verzuim wordt achterhaald en de ouders/jongere wordt betrokken bij een vermoeden van ongeoorloofd verzuim. Staande praktijk op veel scholen is dat de school het gesprek aangaat met ouders en leerling bij veel ziekmeldingen in korte tijd of indien een leerling lang achtereen ziekgemeld is én er een vermoeden is van ongeoorloofd verzuim. Het Nederlandse Centrum voor Jeugdgezondheid onderschrijft in de MAZL aanpak deze procedure voor scholen en ketenpartners rondom het vermoeden van ongeoorloofd verzuim. [1] De regering heeft vertrouwen in deze huidige werkwijze en ziet nog geen aanleiding de werkwijze in de praktijk te veranderen of wettelijk vast te leggen. Dit onderwerp zal evenwel meegenomen worden in een bredere beleidsmatige herziening van de leerplicht.
- Zie de bijlage voor een nadere toelichting

2.4 Delegatie

- De RvS adviseert de hoofdelementen van het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en de doorlevering van gegevens in de wet op te nemen. Dit advies is overgenomen ten aanzien van de hoofdelementen van het verzuimbeleid en de verzuimregistratie.
- Verzuimbeleid: de hoofdelementen van het verzuimbeleid zijn in de wettekst beschreven. De verwachting is dat de school hierdoor een verzuimbeleid vaststelt dat voor alle betrokkenen binnen en buiten de school helder maakt wat de school doet in het kader van verzuim. De hoofdelementen zijn opgenomen in de artikelen 8.1.6a WEB, 8.1.6j WEB BES, 22b WEC, 13b WPO, 16b WPO BES en 2.92b WVO 2020.
- Verzuimregistratie: De verzuimregistratie wordt geheel bij wet geregeld. In het wetsvoorstel wordt de verplichting om geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim te registreren geëxpliciteerd. De delegatiegrondslag naar algemene maatregel van bestuur is weggehaald, omdat deze niet meer noodzakelijk is.
- Gegevenslevering: De hoofdelementen van de levering van geaggregeerde gegevens waren al in het wetsvoorstel opgenomen. In de wettekst en toelichting is evenwel verduidelijkt dat het wat betreft de gegevens vanuit scholen naar DUO kan gaan om persoonsgegevens en dat het wat betreft de informatie vanuit DUO naar het samenwerkingsverband, leerplicht en de Minister niet gaat om persoonsgegevens. Het gaat om geaggregeerde informatie over aantallen jongeren die geoorloofd verzuimen, ongeoorloofd verzuimen of absoluut verzuimen. Verder is conform het advies van de RvS in de toelichting uiteengezet wat de regering voornemens is om te regelen bij de algemene maatregel van bestuur.

2.5 Verzuimcategorieën

- De RvS adviseert in overweging te nemen om met het onderwijsveld te onderzoeken welke categorieën nuttige en getrouwe informatie opleveren voor scholen en de andere betrokken ketenpartijen.

[1] Handboek MAZL: Meer aandacht voor ziekgemelde leerlingen, NCJ 2023.

- Het wetsvoorstel verduidelijk dat het bevoegd gezag verplicht is om geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim te registreren. In het kader van de gegevenslevering naar samenwerkingsverbanden, leerplicht en naar de Minister, die uitgewerkt wordt bij algemene maatregel van bestuur, zal met het veld onderzocht worden welke categorieën nuttige informatie opleveren.

2.6 Overige wijzigingen

- De RvS adviseert de wettekst en toelichting op een lijn te brengen in de relatie tot het strafrecht bij een signaal zorgelijk verzuim. In de toelichting die naar de Raad van State is gezonden stond dat het signaal zorgelijk verzuim van onder de 16 uur in vier weken gescheiden was van een strafrechtelijke procedure. De betreffende zin was onjuist en is daarom uit de toelichting gehaald. Het signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim wordt niet wettelijk gescheiden van een strafrechtelijke procedure. Het is aan de leerplichtambtenaar om te beslissen welk instrument het meest adequaat is om in te zetten. In dat kader onderzoekt de leerplichtambtenaar wat de reden is voor het ongeoorloofd verzuim en welke vervolgstappen aansluiten bij de reden voor het verzuim.
- De RvS adviseert om in de toelichting een berekening van de toename van de administratieve lasten op te nemen. Daarnaast adviseert het de uitvoerbaarheid en administratieve lasten uitdrukkelijk mee te nemen in de evaluatie van het wetsvoorstel. Deze adviezen zijn overgenomen.
- De RvS adviseert de toelichting ten aanzien van Caribisch Nederland aan te vullen op de uitvoerbaarheid, consultatie en de nog te nemen stappen voordat dit deel van het wetsvoorstel in werking kan treden. De toelichting is conform advies aangepast. Daarnaast regelt het wetsvoorstel nu dat in Caribisch Nederland het verzuimbeleid ter kennis wordt gesteld van de medezeggenschapsraad, nu de medezeggenschapsraad in Caribisch Nederland geen inspraakrecht heeft.
- De RvS adviseert het advies van het samenwerkingsverband passend onderwijs verplicht te stellen en te regelen dat de arts gebruik dient te maken van de expertise van een deskundige in gevallen waarin deze expertise noodzakelijk is en hij daar onvoldoende over beschikt. Dit advies is overgenomen. De arts vraagt advies van het samenwerkingsverband over het onderwijskundig perspectief en betrekt dit bij de verklaring over de geschiktheid van de jongere om toegelaten te worden tot een school.
- Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ten aanzien van de verzuimregistratie een onvolkomenheid te herstellen. De bepalingen ten aanzien van de verzuimregistratie betreffen een explicitering van een reeds bestaande impliciete verplichting uit de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES. Deze explicitering geldt daarom voor zowel bekostigde als niet-bekostigde scholen.

3. Politieke context

- Het terugdringen van schoolverzuim is onderdeel van een bredere verzuimaanpak. De inzet is tweeledig: (1) we verscherpen én versterken de preventieve verzuimaanpak van scholen, samenwerkingsverbanden en

leerplichtambtenaren (dit wetsvoorstel) en (2) we maken meer mogelijk (in wet- en regelgeving) voor leerlingen die dreigen uit te vallen of al uitgevallen zijn (digitaal afstandsonderwijs, onderwijszorgarrangementen, wetstraject rondom meer maatwerk).
- De Kamer is eensgezind over de urgentie van het probleem van verzuim en thuiszitten. Het is gezien de verschoven politieke verhoudingen niet duidelijk hoe de Kamer aankijkt tegen het wetsvoorstel.

4. Krachtenveld, voorgeschiedenis wetstraject
- De afgelopen tweeëneenhalf jaar is het wetsvoorstel vormgegeven tot de huidige versie. De oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel strekte verder dan het huidige. Ze bevatte onder meer het delen van *individuele gegevens* aan leerplicht en samenwerkingsverbanden en een wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden om verzuim te voorkomen en terug te dringen. Na kritische geluiden vanuit Ouders en Onderwijs en de Aob zijn deze onderdelen geschrapt. Ouders en Onderwijs heeft geen bezwaren bij de huidige insteek van het wetsvoorstel.

5. Financiële analyse
- Het wetsvoorstel kent naar verwachting slechts zeer geringe budgettaire effecten, die opgevangen worden binnen de bestaande budgetten voor primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. De taak van het terugdringen van verzuim is momenteel al een taak van scholen in het primair en voortgezet onderwijs, instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs en samenwerkingsverbanden. Scholen ontvangen hier geen aanvullende bekostiging voor. Voor het verbeteren van de registratie van verzuim zijn CA-middelen beschikbaar gesteld. Dit betreft € 1,0 miljoen in 2024 en € 0,5 miljoen structureel vanaf 2025. Het terugdringen van het aantal thuiszittende kinderen zal als gevolg hebben dat er meer leerlingen ingeschreven staan aan een instellingen in het po, vo of mbo.[2] Dit effect zal terugkomen in de jaarlijkse referentieraming, waarvan de gevolgen met de voorjaarsnota worden verwerkt in de begroting.

[2]Naar verwachting zal het aandeel bij po en vo groter zijn dan het mbo, omdat daar minder leerlingen een vrijstelling 5 onderdeel a hebben.

Bijlage I. Aanvullende toelichting

Naar aanleiding van de vragen van de Staatssecretaris op 24 oktober wordt in deze bijlage een aanvullende toelichting gegeven over twee punten in het Raad van State advies. Het betreft het advies om te overwegen een grondslag voor een signaal (langdurig) zorgelijk geoorloofd ziekteverzuim en een grondslag voor een melding van een vermoeden van ongeoorloofd verzuim toe te voegen aan het wetsvoorstel.

1. **Advies**

Het advies is om een signaal (langdurig) zorgelijk geoorloofd ziekteverzuim en een melding van een vermoeden van ongeoorloofd verzuim te overwegen in de bredere herziening van de rol en taken van de leerplichtambtenaar en nog niet te regelen in dit wetsvoorstel.

2. **Kernpunten**

- Onze overwegingen leiden tot het volgende. Er is in dit wetsvoorstel niet gekozen voor een signaal (langdurig) zorgelijk geoorloofd ziekteverzuim aan de leerplichtambtenaar en een melding van het vermoeden ongeoorloofd verzuim. De reden hiervoor is dat beide niet passen bij de huidige *strafrechtelijke* rol van leerplichtambtenaren op individueel leerlingenniveau. Aanpassing vraagt om een zorgvuldige herziening van de rol en taken van de leerplichtambtenaar.
- Een dergelijke herziening kost tijd en leidt tot vertraging van dit wetsvoorstel. Dit is onwenselijk, temeer omdat maatregelen uit het huidige wetsvoorstel al bijdragen aan het terugdringen en voorkomen van schoolverzuim, wat urgent is gezien de huidige problematiek van schoolverzuim en -uitval van leerlingen. Wel wordt het belang en de noodzaak van deze herziening ingezien en wordt daar parallel aan gewerkt (zie hierna).
- Afgelopen voorjaar is met u besproken uit te gaan van een lijn die rekening houdt met de kritiek uit de internetconsultatie, van de functionaris gegevensbescherming (FG) en van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en met gesprekken die zijn gevoerd met Ouders & Onderwijs. Deze kritiek betreft met name de privacy van leerlingen en (on)helderheid in de rol en taken van de leerplichtambtenaar.

3. **Toelichting signaal (langdurig) geoorloofd ziekteverzuim**

3.1 Toelichting ambtelijk advies in reactie op RvS

- Het regelen van een grondslag voor een dergelijk signaal leidt tot vertraging van het wetsvoorstel. Hierdoor treden ook andere maatregelen uit het voorstel die nu al zouden helpen schoolverzuim van leerlingen terug te dringen en te voorkomen later in werking. Immers, het wetsvoorstel kan in de huidige vorm spoedig worden aangeboden aan de Ministerraad en Tweede Kamer.
- Parallel aan het wetsvoorstel wordt het herzien van de rol van de leerplichtambtenaar voorbereid. In een bredere (wettelijke) herziening kan met het oog op de veranderende rol van de leerplichtambtenaar een coherente beleidsrichting worden gekozen die op een zorgvuldige wijze wettelijk wordt verankerd.

- Het aanpassen van bevoegdheden creëert, in combinatie met het zorgvuldig herzien van de rol en taken van leerplichtambtenaren, draagvlak bij zowel ouderorganisatie Ouders & Onderwijs als bij brancheverenigingen van de leerplichtambtenaren Ingrado.
- Het verruimen van de taak van de leerplichtambtenaar naar een rol in geoorloofd verzuim is, procesmatig gezien, een stelselwijziging. Dit heeft tot gevolg dat een nieuw stelsel doordacht dient te worden. Vragen zijn in welke situatie de leerplichtambtenaar gegevens krijgt; waarom de leerplichtambtenaar de juiste persoon is; wat hij met de gegevens mag doen; waarom het delen van gegevens met de leerplichtambtenaar leidt tot minder langdurig ziekteverzuim; welke waarborgen gesteld worden in het belang van ouder en kind; hoe de lokale verschillen in de handhaving van de leerplicht worden ondervangen; of er kosten zijn die voortvloeien uit de taakverruiming en hoe die kosten worden opgevangen.

3.2. Alternatief: opnemen melding (langdurig) zorgelijk ziekteverzuim in wetsvoorstel

- De Raad van State geeft in overweging om in het wetsvoorstel te voorzien in een grondslag voor een signaal langdurig) zorgelijk ziekteverzuim aan de leerplichtambtenaar. De volgende argumenten kunnen worden aangedragen ten gunste van een dergelijke grondslag.
- Onderzoek wijst uit dat thuiszitten in veel gevallen gerelateerd is aan ziekteverzuim. Het voorzien in een grondslag voor een signaal (langdurig) zorgelijk ziekteverzuim aan de leerplichtambtenaar kan helpen om de groep kinderen met langdurig geoorloofd verzuim beter in kaart te brengen en vroegtijdig in te grijpen.
- Het overnemen van het advies is een opmaat naar de veranderende rol van de leerplichtambtenaar. Dit sluit aan bij het toekomstbeeld waarin de leerplichtambtenaar een consulterende en preventieve rol heeft.

3.2.1. Risico's van het alternatief

- Afhankelijk van de voorgestelde wijzigingen verschuift de inwerkingtredingsdatum naar verwachting een half jaar tot een jaar, onder meer omdat dan het wetsvoorstel opnieuw ter advisering moet worden voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. De vaste momenten waarop wetgeving in werking treedt in het funderend onderwijs zijn namelijk 1 januari en 1 augustus. Dit betekent dat ook de andere maatregelen uit het wetvoorstel vertraging oplopen.
- Bovendien wordt naar verwachting in het voorjaar van 2025 de aangepaste versie van het D66-initiatiefwetsvoorstel aan de Kamer aangeboden, die op punten samenloop heeft met het wetsvoorstel terugdringen verzuim. Het is waarschijnlijk overzichtelijker als beide voorstellen volgtijdelijk worden aangeboden in plaats van tegelijkertijd.
- Het nu al regelen van een grondslag kan leiden tot onduidelijkheid bij ouders en leerlingen over de verschillende rollen van de leerplichtambtenaar (strafrechtelijk en maatschappelijk). De leerplichtambtenaar handhaaft in de huidige wettelijke systematiek primair de leerplicht tegenover kinderen en hun ouders op basis van het strafrecht. Overtreding van de leerplichtwet kan leiden tot een proces-verbaal en doorgeleiding naar het OM. Indien de leerplichtambtenaar ook

een (maatschappelijke) rol krijgt in het voorkomen van geoorloofd (ziekte)verzuim op individueel leerlingenniveau, dienen deze twee rollen eerst goed van elkaar onderscheiden te worden, wat vraagt om een grondigere herziening. Citaat Ouders en Onderwijs: 'Maatschappelijk werker? Ja, maar wel met het bonnenboekje in de achterzak.'
- Een gebrek aan draagvlak: ouderorganisatie Ouders & Onderwijs heeft zorgen geuit over het delen van gegevens over geoorloofd verzuim met de leerplichtambtenaar zonder toestemming van de leerling of diens ouders, met name omdat de Leerplichtwet onder het strafrecht valt. Deze zorgen wijzen erop dat onduidelijkheid over de rol kan leiden tot zorgen bij ouders en leerlingen over de hoedanigheid waarin de leerplichtambtenaar met hen contact opneemt.

3.3 Relevante (wetgevings)trajecten mbt langdurig geoorloofd verzuim
Langdurig geoorloofd ziekteverzuim en de aanpak van schoolverzuim is onderdeel van de bredere verbeteraanpak passend onderwijs. In verschillende trajecten wordt gewerkt aan oplossingen hiervoor.
- In de voorbereiding van het wetsvoorstel maatwerk wordt gekeken naar verruiming van maatwerkmogelijkheden met als doel langdurig verzuim te voorkomen en op te lossen. Dit vormt een deel van de oplossing voor leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimen. Daarnaast wordt nagedacht over een zwaardere verplichting aan het samenwerkingsverband in het verwezenlijken van een passend aanbod voor alle kinderen binnen het samenwerkingsverband. U ontvangt binnenkort de startnota over het wetsvoorstel maatwerk.
- In het traject doorzettingsmacht wordt nagedacht over op welke manier (langdurige) meningsverschillen tussen een school en de ouders over het ondersteuningsaanbod van de school kunnen worden doorbroken door een persoon of instantie met 'doorzettingsmacht'. In deze gevallen is vaak sprake van langdurig (geoorloofd dan wel ongeoorloofd) verzuim.

4. Toelichting melding vermoeden van ongeoorloofd verzuim

4.1 Toelichting ambtelijk advies in reactie op RvS
- Het regelen van een grondslag voor een dergelijke melding leidt tot vertraging van het wetsvoorstel. Hierdoor treden ook andere maatregelen uit het voorstel die nu al helpen schoolverzuim van leerlingen terug te dringen en te voorkomen later in werking. Het wetsvoorstel kan in de huidige vorm spoedig worden aangeboden aan de Ministerraad en Tweede Kamer.
- Het Nederlandse Centrum voor Jeugdgezondheidszorg heeft reeds een standaard aanpak voor vermoeden van ongeoorloofd verzuim[3]. Die aanpak wordt door veel scholen gebruikt. Gebruikelijk is dat de school het gesprek aangaat met ouders en leerling bij veel ziekmeldingen in korte tijd of indien een leerling lang achtereen ziekgemeld is én er een vermoeden is van ongeoorloofd verzuim. Van zo'n vermoeden kan bijvoorbeeld sprake zijn als een leerling vaste dagdelen ziek is of vaste lessen ziek is, zoals bijvoorbeeld de gymlessen. De school kan met

[3] Handboek MAZL: Meer aandacht voor ziekgemelde leerlingen, NCJ 2023.

goedvinden van ouders een aanvraag doen bij de jeugdarts voor onderzoek naar de belastbaarheid van een ziekgemelde leerling. Indien de ouder of leerling (meermaals) niet meewerkt aan een afspraak bij de jeugdarts kan de school een melding geoorloofd (ziekte)verzuim omzetten in een melding ongeoorloofd verzuim en een melding doen bij de leerplichtambtenaar.

- De afweging is gemaakt of het wenselijk is om deze aanpak te codificeren dan wel te wijzigen. In overleg met leerplichtambtenaren is geen aanleiding gezien om de aanpak op dit moment te codificeren of te wijzigen.
- De wenselijkheid om dit type melding toch te regelen wordt – ook vanwege de onderlinge samenhang met de melding langdurig geoorloofd verzuim – betrokken bij de hierboven genoemde herziening van de rol en taken van de leerplichtambtenaar.

nota

TER ONDERTEKENING
Aan: SOCW

Wetgeving en Juridische Zaken

Van
Persoonsgegeven
Persoonsgegeven

Datum
13 november 2024

Referentie
WJZ/49168269

Bijlagen
1. Nader rapport

2. Wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim

3. Beslisnota's wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim

Nader rapport wetsvoorstel terugdringen verzuim

Aanleiding

Het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim wordt op vrijdag 22 november behandeld in de MR. Na akkoord van de MR kan het stuk via het Kabinet van de Koning ingediend worden bij de Tweede Kamer.

U bent reeds akkoord gegaan met de stukken (het wetsvoorstel en het nader rapport) die naar de MR zijn gestuurd op 5 november. Op een enkele tekstuele verbetering na zijn die stukken niet gewijzigd.

Tevens vindt u bijgaand de beslisnota's, die openbaar zullen worden gemaakt na de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

Geadviseerd besluit

- Indien de MR akkoord is met het voorstel, verzoeken we u te ondertekenen:
    - het nader rapport
    - de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel

        NB: het wetsvoorstel zelf ondertekent u nog niet

Kernpunten

- Vanwege het c-dictum van de Raad van State wordt het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim opnieuw behandeld in de MR voordat het ingediend kan worden bij de Tweede Kamer.
- Na overleg met VWS zijn enkele tekstuele verbeteringen doorgevoerd in de memorie van toelichting en het nader rapport. In plaats van de verschillende vormen van jeugd(gezondheids)zorg te expliciteren, spreekt de tekst nu van 'jeugd(gezondheids)zorg'.

Toelichting

<u>1. Wetsvoorstel in het kort</u>

- Het wetsvoorstel stelt de volgende maatregelen voor:
    - ter versterking van het verzuimbeleid op de school wordt het bevoegd gezag verplicht om in het verzuimbeleid informatie over een aantal onderwerpen op te nemen;
    - de verplichting voor het bevoegd gezag om ongeoorloofd en geoorloofd verzuim te registreren wordt geëxpliciteerd;

- samenwerkingsverbanden, gemeenten (leerplichtambtenaren) en de Minister krijgen geaggregeerde informatie over het aantal leerlingen dat geoorloofd of ongeoorloofd verzuimt of absoluut verzuimt (d.w.z. geen schoolinschrijving, maar wel leerplichtig). Met deze gegevens kunnen zij inspelen op trends en ontwikkelingen omtrent verzuim. Bij algemene maatregel van bestuur wordt verder uitgewerkt op welke manier deze informatie wordt verstrekt. Hierover heeft u recent een aparte nota ontvangen;
- de leerplichtambtenaar kan voor de wettelijke meldgrens van 16 uur in vier weken ongeoorloofd verzuim worden betrokken door de school. Daardoor wordt hij in de gelegenheid gesteld zorgelijk ongeoorloofd verzuim van leerlingen te verhelpen en verder verzuim te voorkomen (in de huidige situatie ontbreekt een expliciete wettelijke grondslag hiervoor). Het bevoegd gezag stelt in het verzuimbeleid vast wanneer sprake is van zorgelijk ongeoorloofd verzuim;
- de procedure voor de vrijstelling op grond van artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969 wordt op twee punten gewijzigd:
  - de arts wordt verplicht om het onderwijskundig perspectief van de jongere mee te nemen in het oordeel of hij de jongere geschikt acht om op een school te worden toegelaten. De arts vraagt het samenwerkingsverband om advies over het onderwijskundig perspectief van de jongere.
  - de duur van de vrijstelling wordt variabel. De arts beslist over de duur van de vrijstelling.