

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Taak voor het samenwerkingsverband bij verzuim

Uitgangspunt van passend onderwijs is dat leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.¹ Schoolbesturen hebben hiertoe een zorgplicht en samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn verantwoordelijk voor een dekkend onderwijsaanbod.² Het samenwerkingsverband stelt zich ten 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. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Het tegengaan van verzuim en thuiszitten, vraagt goede samenwerking tussen scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en hulp- en zorgverleners. In de praktijk vervullen samenwerkingsverbanden ook een rol ten aanzien van het tegengaan van verzuim en schooluitval. Deze taak is echter impliciet opgenomen in de wet, terwijl dat zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis en vanuit de maatschappij en politiek wel van hen wordt verwacht.

Het ontbreken van een expliciete wettelijke taak van samenwerkingsverbanden bij het terugdringen van het aantal thuiszitters, maakt ook dat een grondslag voor gegevensuitwisseling (uitwisseling van verzuimgegevens) voor dit doel ontbreekt.

Doorbraakaanpak

Het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' bevat het voornemen om voor samenwerkingsverbanden een wettelijk verplichte doorzettingsmacht te regelen. De Tweede Kamer heeft ook herhaaldelijk verzocht om dit wettelijk te borgen, onder andere met de motie Grashoff c.s.³ Waar het gaat om het terugdringen van het aantal thuiszitters, is het regelen van een doorzettingsmacht binnen alleen het onderwijs voor veel kinderen onvoldoende. Veel thuiszitters hebben ook jeugdhulp nodig.

Op grond van de Jeugdwet heeft het college van burgemeester en wethouders een leveringsplicht ten aanzien van jeugdhulp: wanneer daar een indicatie voor is moet de gemeente jeugdhulp aanbieden. Ook in de uitvoering van de Jeugdwet wordt door cliëntenorganisaties al langere tijd

¹ Artikel 17a, tweede lid Wet voortgezet onderwijs, artikel 18a Wet primair onderwijs.

² De zorgplicht passend onderwijs is omschreven in artikel 40 lid 4 WPO, artikel 40 lid 5 WEC en artikel 27 lid 2c WVO. 'Indien de toelating van een leerling die extra ondersteuning behoeft, wordt geweigerd, vindt de weigering niet plaats dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de schoolondersteuningsprofielen van de betrokken scholen, voor heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten.'

Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/zorgplicht-en-samenwerken-scholen-passend-onderwijsverantwoordelijkheid-van-de-scholen>

³ Tweede Kamer 2016-2017, 31497, nr. 237

gevraagd om een doorzettingmacht die kan zorgdragen voor passende hulp voor kinderen met complexe casuïstiek. De Tweede Kamer heeft met moties aangedrongen⁴ op nader onderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat bijna alle gemeenten wel invulling geven aan een vorm van doorzettingmacht maar daarbij nog onvoldoende samenwerken met het onderwijs.⁵

In de praktijk heeft de meerderheid van samenwerkingsverbanden weliswaar een vorm van doorzettingmacht belegd, maar de samenwerking met gemeenten ontbreekt vaak nog.⁶ Daarom wordt in dit wetsvoorstel zowel in de WPO en WVO2020 als in de Jeugdwet een verplichting opgenomen voor gemeenten en samenwerkingsverbanden om hier gezamenlijk afspraken over te maken.

2. Wie zijn betrokken?

Voor dit wetsvoorstel hebben we te maken met diverse partijen binnen zowel het onderwijs als de jeugdhulp. De wetgeving is voorbereid door OCW en VWS. In het ontwerpproces zijn in verschillende fases verschillende partijen betrokken:

- In de versnellingsagenda thuiszitters (februari 2019) is bevestigd dat er een wettelijke verankering komt. Betrokken partijen bij de versnellingsagenda waren het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Vereniging van Gemeenten (VNG), de PO-Raad, de VO-raad en Ingrado.
- Eerste denkrichting van het wetsvoorstel is in de zomer van 2019 voorgelegd aan de partijen van het Thuiszittersoverleg. Dit betreffen de partners waarmee OCW in 2016 het thuiszitterspact heeft gesloten (de partijen genoemd in bovenstaand punt) samen met Gedragswerk, LECSO, netwerk LPO, Nationaal Jeugd Instituut (NJI), Ouders & Onderwijs en de Sectorraad swv vo.
- In november 2019 is een werkbijeenkomst georganiseerd met gemeenten en samenwerkingsverbanden die al wat verder gevorderd zijn met het beleggen van doorzettingmacht. Hier werd bevestigd dat de voorgenomen inrichting die aansluit op de infrastructuur in de regio het meest kansrijk is.
- Voorafgaand aan de internetconsultatie is het concept wetsvoorstel gedeeld met de partijen van het Thuiszittersoverleg, met het ministerie van BZK, de G4 en met de werkgroep privacy passend onderwijs, welke is gevormd door het Steunpunt passend onderwijs.

3. Wat is het probleem?

De afgelopen jaren is er hard gewerkt om het aantal thuiszitters terug te dringen. Zo is ingezet op het voeren van gesprekken in de regio over schoolverzuim, het verbeteren van de registratie van thuiszitters en het Thuiszitterspact. Dit heeft ertoe geleid dat meer thuiszitters in beeld zijn en een gevoel van urgentie bij gemeentes en samenwerkingsverbanden, maar helaas nog niet tot een daling van het aantal thuiszitters. Onder thuiszitters vallen kwalificatie- of leerplichtige kinderen/jongeren met absoluut verzuim (zonder inschrijving op een onderwijsinstelling) en ongeoorloofd verzuim (meer dan vier opeenvolgende lesweken continu ongeoorloofd verzuimd).

Ondanks inzet in de afgelopen periode, is het aantal geregistreerde thuiszitters gestegen. Een belangrijke randvoorwaarde voor het (snel) teruggeleiden van kinderen en jongeren naar onderwijs, is een sluitende thuiszittersaanpak tussen gemeenten en onderwijs. Uit onder meer de

⁴ Tweede Kamer 2016-2017, 31839, nr. 592

⁵ Rapportage doorzettingmacht jeugd, Significand, 4 september 2018.

⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/thuiszittersregistratie/bevindingen-vragenlijst-doorzettingmacht>

evaluatie passend onderwijs blijkt dat het probleem van thuiszitten vaak meerdere oorzaken kent die onderwijs niet alleen kan oplossen. Belangrijk in een thuiszittersaanpak is preventie en vroegtijdige signalering en het duidelijk beleggen van taken en verantwoordelijkheden in alle stappen van het (escalatie)proces. Een vorm van doorzettingsmacht – iemand die knopen doorhakt op het moment dat partijen er onderling niet uitkomen – is het sluitstuk.

4. Wat is het doel?

Het wetsvoorstel heeft tot doel om verzuim en schooluitval tegen te gaan. Om dit doel te bereiken worden samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten beter uitgerust om verzuim en schooluitval samen met schoolbesturen en gemeenten tegen te gaan. Daartoe worden twee wijzigingen in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (WVO2020) voorgesteld, en een wijziging in de Jeugdwet.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Taak voor het samenwerkingsverband bij verzuim

De taak van samenwerkingsverbanden ten aanzien van het terugdringen van thuiszitters volgt slechts impliciet uit de wet. Het ontbreken van een expliciete wettelijke taak van samenwerkingsverbanden bij het terugdringen van het aantal thuiszitters, maakt ook dat een grondslag voor gegevensuitwisseling (uitwisseling van verzuimgegevens) voor dit doel ontbreekt. Deze gegevensverwerking is noodzakelijk bij het terugdringen van verzuim en schooluitval. Het creëren van een wettelijke grondslag is dus noodzakelijk om samenwerkingsverbanden hun wettelijke taak naar behoren te laten uitvoeren.

Doorbraakaanpak

Met deze wettelijke grondslag, kunnen samenwerkingsverbanden tevens wettelijk verplicht worden met gemeenten afspraken te maken over een integrale doorbraakaanpak. Het stimulerend beleid heeft nog onvoldoende gezorgd voor domein overstijgende afspraken tussen onderwijs en gemeenten over een doorbraakaanpak ter voorkoming van verzuim. Door het wettelijk verplichten van een doorbraakaanpak blijven kwetsbare kinderen en jongeren niet onnodig thuiszitten door onvermogen tussen onderwijs en jeugdhulp om tot oplossingen te komen. Deze maatregel is onder meer aangekondigd in het Regeerakkoord en diverse Kamerbrieven over thuiszitters en verzuim.⁷

6. Wat is het beste instrument?

Taak voor het samenwerkingsverband bij verzuim

De invulling van de wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden ten aanzien van verzuim ziet op twee niveaus. Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het dekkend aanbod in de regio enerzijds en van samenwerkingsverbanden wordt verwacht dat zij verzuim en thuiszitten helpen voorkomen en terugdringen. Deze verwachting volgt onder meer uit de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs en uit artikel 15c van de Wet op het onderwijstoezicht.

Doorbraakaanpak

Het wetsvoorstel gaat uit van bestaande bevoegdheden in het stelsel van het onderwijs en de jeugdhulp. Er is niet gekozen voor het verleggen van bevoegdheden waarmee gemeenten zeggenschap zouden krijgen over het onderwijs of omgekeerd. Er is ook niet voor gekozen beperkingen op te leggen aan de vrijheid van scholen om - binnen de kaders van hun zorgplicht -

⁷ Meest recent in de kamerbrief van 30 januari 2020 "Thuiszitters in het funderend onderwijs", Tweede Kamer 2019-2020, 26 695 nr.130. Thuiszitterspact: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/06/13/thuiszitterspact>

hun eigen toelatingsbeleid te bepalen. Uit recente relevante onderzoeken, waaronder die in het kader van de evaluatie van passend onderwijs, blijkt niet dat er aanleiding is voor een dergelijke grote ingreep, die (daardoor) ook op gespannen voet zou staan met de vrijheid die artikel 23 van de Grondwet biedt. Daarnaast grijpt dit wetsvoorstel niet in op de rechtspositie van leerlingen en ouders. Ouders behouden de vrijheid om al dan niet in te stemmen met het aanbod.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Taak voor het samenwerkingsverband bij verzuim

De regering verwacht dat de voorgestelde aanscherping van de taak van samenwerkingsverbanden ten aanzien van verzuim ervoor zal zorgen dat samenwerkingsverbanden in een betere informatiepositie komen. Daardoor zijn zij beter in staat het dekkend aanbod te creëren en de individuele leerling sneller te helpen.

Doorbraakaanpak

Het wettelijk verplichten van een doorbraakaanpak is geen oplossing voor alle thuiszittende leerlingen, want thuiszitten is vaak het gevolg van complexe problematiek waar meerdere oorzaken spelen. De verwachting is wel dat de wettelijke verankering van de beoogde doorbraakaanpak ervoor zal zorgen dat samenwerkingsverbanden (onderwijs) en gemeenten (jeugdhulp) door het maken van afspraken sneller tot besluiten komen in het belang van de leerling. Als gevolg daarvan zal het eventuele uitblijven van een aanbod minder veroorzaakt wordt doordat een goede overleg- en beslisstructuur ontbreekt. Het voorstel sluit aan bij de huidige regio-indeling van de samenwerkingsverbanden en jeugdhulp en bij vigerende wettelijke bepalingen ten aanzien van het voeren van op overeenstemming gericht overleg tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten. Samenwerkingsverbanden kunnen te maken hebben met leerlingen uit meerdere gemeenten en in het kader van regionale thuiszittersaanpakken kunnen ook meerdere samenwerkingsverbanden betrokken zijn bij een aanpak. Het is aan samenwerkingsverbanden en gemeenten om afspraken te maken op het niveau en in de samenstelling die het best aansluit bij de regionale situatie.