

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet houdende wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs 2020 en de Jeugdwet in verband met een doorbraakaanpak voor onderwijs en jeugdhulp en het tegengaan van verzuim (doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat samenwerkingsverbanden en gemeenten afspraken maken om te komen tot een gezamenlijke besluitvorming over een zo passend mogelijke combinatie van onderwijsondersteuning en jeugdhulp voor ieder kind in de schoolgaande leeftijd dat daarop is aangewezen alsmede dat de wettelijk taak van samenwerkingsverbanden op het gebied van verzuim en schooluitval wordt aangescherpt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I. Wijziging van de Wet op het primair onderwijs

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 18a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervalt de tweede volzin.
2. Onder vervanging van „, en” aan het slot van onderdeel d door een komma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma, wordt aan het zesde lid een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - f. het realiseren van een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, bedoeld in het tweede lid. Daaronder wordt in ieder geval verstaan:
 - 1°. het organiseren van een dekkend aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen, zodat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die

extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs kunnen krijgen, en

2°. onverminderd artikel 40, vierde en elfde lid, het begeleiden van het bevoegd gezag bij het organiseren van de ondersteuning van een leerling indien als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs sprake is van verzuim als bedoeld in de artikelen 19 of 21a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969.

3. Onder vervanging van „ en” aan het slot van onderdeel i door een komma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel j door „ en” wordt aan het achtste lid een onderdeel toegevoegd, luidende:

k. de wijze waarop wordt voldaan aan artikel 18b.

4. In het dertiende lid, eerste volzin, wordt “bedoeld in het zesde lid, onderdelen b tot en met e” vervangen door “bedoeld in het zesde lid, onderdelen b tot en met f”.

B

Na artikel 18a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 18b. Doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp

1. Het samenwerkingsverband en het college van burgemeester en wethouders maken afspraken over de wijze waarop zij handelen indien als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs sprake is van verzuim als bedoeld in de artikelen 19 of 21a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969. De afspraken zijn gericht op het beëindigen van het verzuim binnen drie maanden na het ontstaan daarvan. In ieder geval worden afspraken gemaakt over:

a. de besluitvormingsprocedure voor het tot stand komen van een voor een leerling zo passend mogelijke plaats in het onderwijs met daarbij, indien daartoe aanleiding is, jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet,

b. de procedure die wordt gevolgd indien de besluitvorming, bedoeld in onderdeel a, niet leidt tot een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs met daarbij, indien daartoe aanleiding is, jeugdhulp,

c. de besluitvormingsprocedure om tot een besluit over de financiering van de plaats te komen,

d. de wijze waarop wordt overlegd met leerlingen of ouders,

e. de wijze waarop wordt gevolgd of de plaats voor de leerling zo passend mogelijk is, en

f. de persoon die regie voert op de naleving van de afspraken.

2. Het samenwerkingsverband en het college van burgemeester en wethouders of de door hen op grond van het eerste lid, onderdeel f, aangewezen persoon, zijn bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de leerling, waaronder gegevens over gezondheid die noodzakelijk zijn voor het naleven van de afspraken, bedoeld in het eerste lid.

Artikel II. Wijziging van de Wet voortgezet onderwijs 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.47 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervalt de tweede volzin.

2. Onder vervanging van „ en” aan het slot van onderdeel d door een komma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma, wordt aan het zevende lid een onderdeel toegevoegd, luidende:

f. het realiseren van een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, bedoeld in het tweede lid. Daaronder wordt in ieder geval verstaan:

1°. het organiseren van een dekkend aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen, zodat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs kunnen krijgen, en

2°. onverminderd de artikelen 8.9, tweede lid, en 8.15, tweede lid, het begeleiden van het bevoegd gezag bij het organiseren van de ondersteuning van een leerling indien als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs sprake is van verzuim als bedoeld in de artikelen 19 of 21a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969.

3. Onder vervanging van “, en” aan het slot van onderdeel i door een komma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel j door “, en” wordt aan het achtste lid een onderdeel toegevoegd, luidende:

k. de wijze waarop wordt voldaan aan artikel 2.48a.

4. In het zestiende lid, eerste volzin, wordt “bedoeld in het zevende lid, onderdelen b tot en met e” vervangen door “bedoeld in het zevende lid, onderdelen b tot en met f”.

B

Na artikel 2.48 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.48a. Doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp

1. Het samenwerkingsverband en het college van burgemeester en wethouders maken afspraken over de wijze waarop zij handelen indien als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs sprake is van verzuim als bedoeld in de artikelen 19 of 21a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969. De afspraken zijn gericht op het beëindigen van het verzuim binnen drie maanden na het ontstaan daarvan. In ieder geval worden afspraken gemaakt over:

a. de besluitvormingsprocedure voor het tot stand komen van een voor een leerling zo passend mogelijke plaats in het onderwijs met daarbij, indien daartoe aanleiding is, jeugdhulp als bedoeld in de Jeugdwet,

b. de procedure die wordt gevolgd indien de besluitvorming, bedoeld in onderdeel a, niet leidt tot een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs met daarbij, indien daartoe aanleiding is, jeugdhulp,

c. de besluitvormingsprocedure om tot een besluit over de financiering van de plaats te komen,

d. de wijze waarop wordt overlegd met leerlingen of ouders,

e. de wijze waarop wordt gevolgd of de plaats voor de leerling zo passend mogelijk is, en

f. de persoon die regie voert op de naleving van de afspraken.

2. Het samenwerkingsverband en het college van burgemeester en wethouders of de door hen op grond van het eerste lid, onderdeel f, aangewezen persoon, zijn bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de leerling, waaronder gegevens over gezondheid die noodzakelijk zijn voor het naleven van de afspraken bedoeld in het eerste lid.

Artikel III. Wijziging van de Jeugdwet

De Jeugdwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Onder vervanging van “, en” aan het slot van onderdeel e door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door “, en” wordt aan artikel 2.2, tweede lid, een onderdeel toegevoegd, luidende:

g. de wijze waarop wordt voldaan aan artikel 2.2a.

B

Na artikel 2.2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.2a

1. Het college en het samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 2.2, derde lid, maken afspraken over de wijze waarop zij handelen indien als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs sprake is van verzuim als bedoeld in de artikelen 19 of 21a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969. De afspraken zijn gericht op het beëindigen van het verzuim binnen drie maanden na het ontstaan daarvan. In ieder geval worden afspraken gemaakt over:

- a. de besluitvormingsprocedure voor het tot stand komen van een voor een leerling zo passend mogelijke plaats in het onderwijs met daarbij, indien daartoe aanleiding is, jeugdhulp,
- b. de procedure die wordt gevolgd indien de besluitvorming ingevolge de in onderdeel a bedoelde procedure niet leidt tot een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs met daarbij, indien daartoe aanleiding is, jeugdhulp,
- c. de besluitvormingsprocedure om tot een besluit over de financiering van de plaats te komen,
- d. de wijze waarop wordt overlegd met jongeren of ouders,
- e. de wijze waarop wordt gemonitord of de plaats voor de leerling voldoende passend is, en
- f. de persoon die regie voert op de naleving van de afspraken.

2. Het college en het samenwerkingsverband of de door hen op grond van het eerste lid, onderdeel f, aangewezen persoon, zijn bevoegd tot het verwerken van persoonsgegevens van de leerling, waaronder gegevens over gezondheid die noodzakelijk zijn voor het naleven van de afspraken, bedoeld in het eerste lid.

Artikel IV. Wijziging van de Wet register onderwijsdeelnemers

De Wet register onderwijsdeelnemers wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

samenwerkingsverband: samenwerkingsverband, bedoeld in artikel 18a, tweede lid, WPO of artikel 2.47, tweede lid, WVO2020.

B

Artikel 5, vierde lid, onderdeel a, wordt na "het bestuur" ingevoegd: ", het samenwerkingsverband".

C

In artikel 11, tweede lid, onderdeel c, wordt na "het bestuur" ingevoegd: ", het samenwerkingsverband".

Artikel V. Overgangsrecht en inwerkingtreding

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.
2. De artikelen 18b, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, 2.48a, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 en 2.2a, eerste lid, van de Jeugdwet zijn voor het

eerst van toepassing bij het vaststellen van een nieuw ondersteuningsplan als bedoeld in de artikelen 18a, zevende lid, eerste volzin, van de Wet op het primair onderwijs of 2.47, achtste lid, eerste volzin, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 of van een nieuw plan als bedoeld in 2.2, eerste lid, van de Jeugdwet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Memorie van toelichting

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

ALGEMEEN

1. Inleiding

In schooljaar 2018-2019 waren er ruim 4500 kinderen en jongeren die langer dan drie maanden thuis zaten zonder dat zij naar school gingen. Dit aantal betreft kinderen en jongeren die niet vrijgesteld zijn van de leerplicht. Deze categorie leerlingen wordt aangeduid als 'thuiszitters' in het 'Thuiszitterspact' uit 2016 en in diverse Kamerbrieven over thuiszitters en verzuim.¹ De regering wil het aantal kinderen en jongeren dat thuiszit verminderen. Een van de maatregelen om dit te bewerkstelligen betreft de zogenaamde doorbraakaanpak van samenwerkingsverbanden en gemeenten, zoals neergelegd in dit wetsvoorstel. Uitgangspunt is immers dat iedere leerplichtige leerling op een zo passend mogelijke plaats binnen het onderwijs thuisnabij en gezamenlijk kan leren.

Het wetsvoorstel heeft tot doel om verzuim en schooluitval tegen te gaan. Om dit doel te bereiken worden samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten beter toegerust 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 en een wijziging in de Wet register onderwijsdeelnemers.

Het wetsvoorstel regelt ten eerste dat de verplichting voor samenwerkingsverbanden om te zorgen voor een dekkend aanbod explicieter in de wet tot uitdrukking komt.² Die verplichting wordt nader ingevuld door in de wet duidelijk te maken dat deze ook inhoudt: het uitbreiden van het aanbod van onderwijs en onderwijsondersteuning als blijkt dat er verzuim ontstaat als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats voor een individuele leerling (binnen de schoolcontext). Dit onderdeel wordt nader beschreven in hoofdstuk 2 van deze toelichting.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel een domein-overstijgende verplichting gecreëerd voor samenwerkingsverbanden en voor gemeenten, vanwege hun verantwoordelijkheid voor het domein jeugdhulp, om een zogenoemde gezamenlijke 'doorbraakaanpak' vast te leggen. De doorbraakaanpak is bedoeld voor situaties waarin een kind of jongere thuis komt te zitten als gevolg van het niet soepel lopen van het overleg over een passende plek voor het kind of de jongere. Dit onderdeel wordt nader beschreven in hoofdstuk 3 van deze toelichting.

2. Hoofdlijnen van het voorstel: Taak voor het samenwerkingsverband bij verzuim

2.1 Aanleiding

¹ Meest recent in de kamerbrief van 30 januari 2020 "Thuiszitters in het funderend onderwijs", Kamerstukken II 2019/20, 26 695 nr.130. Thuiszitterspact:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/06/13/thuiszitterspact>

² Samenwerkingsverbanden van scholen als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs en artikel 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Uitgangspunt van passend onderwijs is dat leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen.³ Schoolbesturen hebben hiertoe een zorgplicht en samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn verantwoordelijk voor een dekkend onderwijsaanbod.⁴ 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 slechts impliciet opgenomen in de wet, terwijl dat, zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis en vanuit de maatschappij en politiek, wel van hen wordt verwacht.

In de toelichting bij het voorstel van Wet tot herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (hierna: Wet passend onderwijs) staat: "Alle kinderen verdienen een plek in het onderwijs. In de afgelopen jaren is beleid ingezet om de thuiszittersproblematiek terug te dringen. [...] Toch is hiermee op langere termijn onvoldoende geborgd dat er geen kinderen meer zullen thuiszitten. Belangrijk doel van een nieuw wettelijk systeem is daarom een zo passend mogelijk onderwijsprogramma voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het onderwijs."⁵

In de Wet op het onderwijstoezicht is opgenomen dat de Inspectie bij de uitoefening van het toezicht onderzoek verricht aan de hand van onder meer de volgende indicatoren: het aantal leerplichtige jongeren wonend in het gebied van het samenwerkingsverband dat niet is ingeschreven bij een school als bedoeld in de Leerplichtwet 1969 en het aantal leerplichtige leerlingen van scholen in het samenwerkingsverband dat het onderwijs aan de school waaraan hij is ingeschreven gedurende een aaneengesloten periode van ten minste vier weken zonder geldige reden niet meer volgt.⁶ De memorie van toelichting op de Wet passend onderwijs vermeldt in dit verband het volgende: "De inspectie betreft het aantal thuiszitters als risicofactor bij de risicoanalyse van het samenwerkingsverband. Doel hiervan is dat de inspectie een beeld krijgt van hoe de schoolbesturen in het samenwerkingsverband de wettelijke zorgplicht voor alle leerlingen vervullen. Een bovengemiddeld aantal thuiszitters kan een reden zijn voor de inspectie om nader onderzoek te doen naar wat er aan de hand is."⁷

Uit het bovenstaande blijkt dat de taak van samenwerkingsverbanden ten aanzien van het terugdringen van thuiszitters slechts impliciet uit de wet volgt. 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. Terwijl het bieden van een goed ondersteuningsaanbod aan alle leerlingen begint bij het in beeld brengen van degenen die nu niet het juiste ondersteuningsaanbod hebben en daardoor thuis komen te zitten.

³ Artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020, artikel 18a WPO.

⁴ 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>

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 10.

⁶ Artikel 15c Wet op het onderwijstoezicht.

⁷ Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 38.

Deze gegevensverwerking is dus noodzakelijk bij het terugdringen van verzuim en schooluitval.

Verantwoordelijkheden samenwerkingsverband en schoolbesturen

Bij het expliciteren van de wettelijke taak van samenwerkingsverbanden staat voorop dat scholen verantwoordelijk blijven voor het verzuimbeleid van de leerlingen volgens de bestaande taken en verantwoordelijkheden. Wel zal met dit voorstel het samenwerkingsverband meer in positie worden gebracht om in het bijzonder aan de preventieve kant, zijn rol ten aanzien van verzuim beter op te kunnen pakken. Enerzijds kan het samenwerkingsverband aan de voorkant betrokken worden door een school voor advisering over specifieke problematiek. Anderzijds kan het samenwerkingsverband adviseren of bemiddelen als ouders en de school er samen niet uitkomen over het gewenste ondersteuningsaanbod. Het gaat erom dat alle partijen om een kind heen hun verantwoordelijkheden kunnen pakken om bij te dragen aan de ontwikkeling van het kind. Dit moet worden gezien als complementair aan de zorgplicht van scholen: die plicht kunnen scholen beter vervullen naarmate er een volledig dekkend aanbod is. In die zin helpt dit wetsvoorstel scholen hun zorgplicht (beter) te realiseren.

2.2 Context van de taak voor samenwerkingsverbanden bij verzuim

Voor het verankeren van de taak van samenwerkingsverbanden is een aantal uitgangspunten van belang:

De zorgplicht van scholen sluit niet uit dat samenwerkingsverbanden een expliciete taak ten aanzien van verzuim kunnen hebben.

Voor passend onderwijs moeten scholen samenwerken om voor alle leerlingen een passende plek in de regio te kunnen creëren. Binnen het onderwijs en daarbuiten, met jeugdhulp, zorg, kinderopvang en vervolgonderwijs. Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het dekkend netwerk van ondersteuningsvoorzieningen in de regio en zorgen met de afspraken in het ondersteuningsplan en de verdeling van middelen ook dat scholen hun aandeel in het dekkend aanbod waar kunnen maken. Dit wordt expliciet gemaakt in de taak die samenwerkingsverbanden hebben om te zorgen voor een dekkend aanbod in de regio. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de jeugdhulp. Waar nodig werken gemeenten hiertoe op regionaal niveau samen met andere gemeenten. Waar een dekkend aanbod van onderwijsondersteuning én jeugdhulp nodig is om uitval te voorkomen, dienen samenwerkingsverbanden en gemeenten samen te werken. Zij dienen hun beleid hierover af te stemmen in het OOGO.

De taak die samenwerkingsverbanden krijgen ten aanzien van verzuim moet aansluiten bij en in verhouding staan tot de zorgplicht die scholen hebben.

Scholen moeten ervoor zorgen dat een kind dat extra begeleiding en ondersteuning nodig heeft, altijd een zo passend mogelijke plek krijgt. Dit is de zorgplicht voor scholen en geldt voor kinderen die op school zitten en kinderen die worden aangemeld. De school zoekt in overleg met de ouders een zo passend mogelijke plek. Dit kan de eigen school zijn, een andere school als de school van keuze de benodigde hulp niet kan bieden of een school voor (voortgezet) speciaal (basis)onderwijs zijn.

Scholen blijven verantwoordelijk voor verzuimbeleid

Scholen zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het verzuimbeleid van de leerlingen. Scholen registreren afwezigheid van hun leerlingen in de verzuimadministratie. Als het gaat om verzuim van meer dan 16 uur in 4 weken zijn scholen conform de Leerplichtwet 1969 verplicht dit door de te geven aan de leerplichtambtenaar. Dit gaat via het register onderwijsdeelnemers via DUO. Deze verzuimmelding ziet op ongeoorloofd verzuim. Voor geoorloofd verzuim bestaat geen verplichting dit te melden bij de leerplichtambtenaar. Nadat een melding van

ongeoorloofd verzuim binnenkomt bij de leerplichtambtenaar zal hij een onderzoek gaan instellen naar de achtergrond van het verzuim.

2.3 Invulling van deze taak

De invulling van de wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden voor 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. Zoals hierboven omschreven volgt deze verwachting onder meer uit de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs en uit artikel 15c van de Wet op het onderwijstoezicht.

De verplichting voor samenwerkingsverbanden om te voorzien in een dekkend netwerk van voorzieningen in de regio wordt met het onderhavige wetsvoorstel nader ingevuld door in de WPO en de WVO2020 te regelen dat deze ook inhoudt het uitbreiden van het ondersteuningsaanbod als blijkt dat er verzuim ontstaat als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats voor een individuele leerling in de schoolcontext. In de WPO en WVO2020 wordt opgenomen dat de samenwerkingsverbanden een taak krijgen ten aanzien van verzuim om in samenwerking met relevante partijen het verzuim te voorkomen en terug te dringen. Samenwerkingsverbanden krijgen hiertoe toegang tot het verzuimregister en daarmee de beschikking over verzuimgegevens van de bij het samenwerkingsverband aangesloten scholen, die het verzuim melden via het register onderwijsdeelnemers van DUO. Met de juiste informatie kunnen samenwerkingsverbanden in individuele gevallen adviseren over verzuim en thuiszitten of bemiddelen bij het vinden van het juiste ondersteuningsaanbod. Ook is het samenwerkingsverband hierdoor beter in staat te toetsen of het aanbod in de regio dekken is.

2.4 Gevolgen

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.

3. Hoofdpijnen van het voorstel: Doorbraakaanpak

3.1 Aanleiding

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.⁸ 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 gevraagd om een doorzettingsmacht die kan zorgdragen voor passende hulp voor kinderen met complexe casuïstiek. De Tweede Kamer heeft met moties aangedrongen⁹ op nader onderzoek. Uit dit onderzoek blijkt dat

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 31497, nr. 237

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 31839, nr. 592

bijna alle gemeenten wel invulling geven aan een vorm van doorzettingsmacht maar daarbij nog onvoldoende samenwerken met het onderwijs.¹⁰

In de praktijk heeft de meerderheid van samenwerkingsverbanden weliswaar een vorm van doorzettingsmacht belegd, maar de samenwerking met gemeenten ontbreekt vaak nog.¹¹ 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. Hoe in dit voorstel vorm gegeven wordt aan 'doorzettingsmacht' komt in de volgende paragraaf aan bod.

Uit eerder genoemd onderzoek blijkt dat de wijze waarop deze doorzettingsmacht in de praktijk wordt georganiseerd door gemeenten sterk verschilt.¹² Voor kinderen, jongeren en ouders die vanwege een complexe zorgvraag vastlopen in de jeugdhulp kan daarnaast sinds 2018 een beroep worden gedaan op regionale expertteams. De 'ambassadeur oppakken en leren van complexe casuïstiek' ondersteunt deze teams. Uit de rapportage over 2019 blijkt dat proces-regie, doe-kracht, dapperheid, creativiteit en soms doorzettingsmacht cruciaal zijn bij complexe casussen.¹³ Ook geeft de ambassadeur aan dat mandaat en onafhankelijkheid belangrijker wordt naarmate de complexiteit van een vraag toeneemt. Uit dit rapport blijkt dat samenwerking en partnerschap een belangrijke sleutel is tot succes.

Uit onderzoek naar de problematiek rond thuiszitters blijkt dat het bestaan van een duidelijke, effectieve overlegstructuur een positieve invloed heeft op het voorkomen en tegengaan van (langdurig) thuiszitten.¹⁴ De eerder gekozen aanpak rond doorzettingskracht en -macht, aan de hand van het landelijke thuiszitterspact, de regionale pacten die daarop gevolgd zijn en handreikingen over het organiseren van doorzettingsmacht, heeft echter nog niet het gewenste resultaat gehad: nog niet in alle regio's hebben de samenwerkingsverbanden en gemeenten een duidelijke, effectieve doorbraakaanpak vastgelegd.¹⁵ Om die reden kiest de regering ervoor nu een wettelijke verplichting voor deze partijen vast te leggen. De regio's die nu nog geen vorm van doorzettingsmacht hebben, moeten daarover afspraken gaan maken. Door te kiezen voor een wettelijke verplichting met ruimte voor regionale/lokale invulling, worden reeds bestaande goede praktijken gerespecteerd en versterkt.

3.2 Wat is doorbraakaanpak?

Een effectieve doorbraakaanpak wordt regionaal afgesproken, maar moet wel een aantal elementen bevatten. De elementen in dit wetsvoorstel zijn onder meer ontleend aan het onderzoek van Regioplan naar 'succesfactoren' bij het vinden van een zo passend mogelijke plek in het onderwijs voor jongeren, het advies van Marc Dullaert over het terugdringen van het aantal thuiszitters¹⁶ en een werksessie met diverse samenwerkingsverbanden en gemeenten. De keuze voor deze onderdelen is ook gebaseerd op de conclusies uit het eindrapport Evaluatie Passend onderwijs. Daaruit komt onder meer naar voren dat gemeenten en samenwerkingsverbanden tevreden zijn over de onderlinge samenwerking als aan een aantal voorwaarden is voldaan, waaronder

¹⁰ Rapportage doorzettingsmacht jeugd, Significant, 4 september 2018.

¹¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/thuiszittersregistratie/bevindingen-vragenlijst-doorzettingsmacht>

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/05/rapportage-doorzettingsmacht-jeugd>

¹³ https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/jaarrapportage_2019_ambassadeurschap_oppakken_en_leren_van_complexe_casuïstiek-ozj.pdf

¹⁴ <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2019/10/19013-Eindrapport-Impuls-thuiszittersaanpak-Regioplan.pdf>

¹⁵ <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/tag/doorzettingsmacht/>

¹⁶ Marc Dullaert (2019) De kracht om door te zetten. Hoe kunnen we de impasse rondom thuiszitten doorbreken? (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/01/29/de-kracht-om-door-te-zetten>)

een gedeelde visie, onderling vertrouwen, sturing op de samenwerking en helderheid over rollen, mandaat en verantwoordelijkheden.¹⁷

Dit wetsvoorstel rond de doorbraakaanpak is ontstaan vanuit het voornemen om een doorzettingsmacht wettelijk te verankeren, die knopen doorhakt bij stagnerende besluitvorming om tot een passend aanbod te komen, met als doel thuiszitten tegen te gaan. In dit wetsvoorstel krijgt doorzettingsmacht vorm door de samenwerkingsverbanden en gemeenten te verplichten heldere afspraken vast te leggen. Een van die afspraken moet zijn dat en hoe een procesregisseur wordt aangewezen die regie voert op het proces en de naleving van de afspraken borgt. De doorbraakaanpak ligt in het verlengde van de meer expliciet gemaakte taak van het samenwerkingsverband om te zorgen voor een dekkend aanbod in relatie tot verzuim, dat tevens in dit wetsvoorstel wordt geregeld. De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de naleving van deze wettelijke verplichtingen en kan bij onvoldoende naleving handhavend optreden. Met betrekking tot het dekkend aanbod en het ondersteuningsplan kan de inspectie bij tekortkomingen een herstelopdracht geven. Daarmee is het tegengaan van verzuim en schooluitval steviger wettelijk gepositioneerd.

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. Zo blijft bijvoorbeeld de beslissing over de toelating van leerlingen bij het bevoegd gezag, en blijft het college van B&W besluiten over de inzet van jeugdhulp. Hieronder wordt ingegaan op de onderbouwing van die keuze, die mede gebaseerd is op de conclusies uit de evaluatie passend onderwijs. Er is ook niet voor gekozen beperkingen op te leggen aan de vrijheid van scholen om - binnen de kaders van hun zorgplicht - 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 aan scholen om hun eigen toelatingsbeleid te bepalen. 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. Op de andere maatregelen die zijn overwogen wordt in hieronder in de paragraaf 'overwogen alternatieven' nader in gegaan.

Uit de evaluatie van passend onderwijs blijkt dat de werking van de zorgplicht lastig in beeld te krijgen is. De meeste schoolleiders vinden dat ze aan de zorgplicht voldoen, terwijl driekwart aangeeft dat andere scholen regelmatig de zorgplicht proberen te ontwijken.¹⁸ Ook komt het voor dat terwijl een school een onderwijsplek biedt, ouders blijven zoeken naar een andere school. Uit de evaluatie blijkt ook dat het dekkend aanbod overwegend wel wordt gerealiseerd, hoewel er nog hiaten zijn.¹⁹ Uit de evaluatie blijkt echter ook dat het probleem van thuiszitten vaak meerdere oorzaken kent die onderwijs niet alleen kan oplossen. Uit de ervaringen die samenwerkingsverbanden hebben opgedaan met doorzettingsmacht blijkt dat duurzame oplossingen vooral gevonden worden in onderlinge samenwerking en minder via afdwingen.²⁰

De uitkomsten van de verschillende onderzoeken ondersteunen geen bevoegdhedenverschuiving maar wel de voorgestelde wetswijziging om samenwerkingsverbanden en gemeenten te verplichten een regionale overleg- en beslisstructuur in te richten voor de situatie waarin een leerling verzuimt. Daarmee

¹⁷ Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020) *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020*, p. 61.

¹⁸ Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020) *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020*, p. 68.

¹⁹ Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020) *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020*, p. 17, 20

²⁰ Ledoux, G. & Waslander, S., m.m.v. Eimers, T. (2020) *Evaluatie passend onderwijs. Eindrapport mei 2020*, p. 36

wordt beoogd om een belangrijke *procedurele* schakel in het tegengaan van verzuim en schooluitval te verbeteren: het overleg tussen de partijen die moeten zorgen dat een leerling op een passende plek in het onderwijs terecht komt, al dan niet met ondersteuning van jeugdhulp.

3.3 Invulling

Met dit voorstel wordt een doorbraakaanpak een wettelijk verplicht onderdeel van het ondersteuningsplan, waarin de samenwerkingsverbanden hun beleid voor onderwijsondersteuning in hun regio beschrijven. Dezelfde verplichting wordt ook vastgelegd voor gemeenten in hun jeugdplan, door de voorgestelde wijziging van de Jeugdwet.²¹ Beide plannen worden in een zogenoemd op overeenstemming gericht overleg (OOGO) tussen gemeenten (college van burgemeester en wethouders) en samenwerkingsverbanden afgestemd voor de betreffende regio. Voor het ondersteuningsplan zijn kaders opgenomen in de sectorwetten voor primair en voortgezet onderwijs.²² De kaders voor het jeugdplan zijn omschreven in de Jeugdwet. De wettelijke verplichting tot het afspreken van een doorbraakaanpak biedt een aanvullend kader voor het beleid van samenwerkingsverbanden en voor gemeenten met betrekking tot het jeugdbeleid. Daarmee is het ondersteuningsplan respectievelijk het jeugdplan de aangewezen plek om de doorbraakaanpak in op te nemen. De doorbraakaanpak dient in het OOGO te worden bekrachtigd.

De betrokken gemeente en het samenwerkingsverband maken afspraken over de wijze waarop zij handelen indien sprake is van verzuim als bedoeld in de artikelen 19, of 21a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969. Dat wil zeggen: vanaf het moment dat een leerling zonder geldige reden in vier weken tijd 16 uur of meer heeft verzuimd (relatief verzuim in de zin van artikel 21a Leerplichtwet 1969) of als een leerling niet is ingeschreven op een school (absoluut verzuim in de zin van artikel 19 van de Leerplichtwet 1969). Dit sluit aan bij de bestaande escalatiestappen die gezet kunnen worden als er sprake is van verzuim en wanneer ook de leerplichtambtenaar in positie wordt gebracht. Scholen zijn wettelijk verplicht om verzuim te melden aan de leerplichtambtenaar bij een ongeoorloofde afwezigheid van 16 uur of meer in een periode van 4 weken. Het college van burgemeester en wethouders is wettelijk verplicht te controleren of een leerplichtige jongere op school is ingeschreven.²³

De regering knoopt in dit voorstel aan bij de wettelijke bepalingen over ongeoorloofd verzuim (verzuim zonder geldige reden), omdat dit de enige soort verzuim is waarvoor een wettelijke meldplicht geldt. Verzuim mét een geldige reden (geoorloofd verzuim), is immers niet verboden en kan daarom niet als wettelijke grondslag dienen voor maatregelen. Geoorloofd verzuim kan in de praktijk echter wel een voorbode zijn van ongeoorloofd verzuim en schooluitval. Daarom worden samenwerkingsverbanden en gemeenten gestimuleerd om in de doorbraakaanpak ook afspraken te maken over preventie en het tegengaan van geoorloofd verzuim. Uit onderzoek blijkt dat ziekteverzuim de belangrijkste reden is voor afwezigheid.²⁴ Ziekteverzuim is verzuim met een geldige reden (geoorloofd verzuim). Bij zowel geoorloofd als ongeoorloofd verzuim is preventie en vroegsignalering van groot belang. De verantwoordelijkheid voor de aanpak van het verzuim ligt in eerste instantie bij de school. De leerplichtambtenaar kan de ouders en de leerling preventief oproepen om ze te wijzen op de mogelijke consequenties van doorgaan met het gedrag.

3.4 Onderdelen van de doorbraakaanpak

²¹ Wat hier wordt aangeduid als het 'jeugdplan' heet in de jeugdwet voluit: 'plan [...] dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering' (art. 2.2. Jeugdwet).

²² Artikel 18a lid 8 Wpo, artikel 17a Wvo.

²³ Artikel 19 Leerplichtwet 1969

²⁴ Eimers, T., Hilkens, T. & Roelofs, M. (2018). Leerplicht in het primair onderwijs. Nijmegen: KBA.

Om de doorbraakaanpak effectief te laten zijn is ervoor gekozen deze aan te sluiten op het decentrale karakter van de stelsels van passend onderwijs en van jeugdhulp. De evaluatie van passend onderwijs laat zien dat scholen meerwaarde zien in de regionale samenwerking rond de ondersteuning van leerlingen. In dit wetsvoorstel wordt dan ook niet voorgeschreven wat de inhoud van de afspraken tussen samenwerkingsverbanden en gemeenten moet zijn. Daarmee kunnen goede praktijkvoorbeelden uit de regio's in stand blijven en als voorbeeld dienen.

Voorbeelden van een goed werkende regionale aanpak zijn:

- leerplichtambtenaren worden actief betrokken bij thuiszitterstafels en zij hebben de bevoegdheid om zorg in te zetten.
- er zijn gezamenlijke doorbraakafels voor onderwijs en gemeenten, waarbij bijvoorbeeld huisartsen ook casuïstiek kunnen inbrengen.
- er is een brandpuntfunctionaris (met doorzettingmacht) ondergebracht bij de GGD.
- onderwijs en gemeente hebben samen gekozen voor een onafhankelijke persoon met een eigen mandaat voor casusregie en doorzettingmacht.

In dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat in de doorbraakaanpak in ieder geval afspraken worden gemaakt over:

- a. de procedure voor het tot stand komen van een zo passend mogelijke plaats in onderwijs (indien nodig met jeugdhulp)
- b. de procedure van besluitvorming als het overleg vastloopt
- c. het proces om tot een besluit over de financiering van de plaats te komen
- d. de wijze waarop jongeren en ouders worden betrokken
- e. de wijze waarop nazorg en monitoring plaatsvindt of de plaats voor de leerling voldoende passend is
- f. de procesregisseur die regie voert op de naleving van de afspraken

De onderdelen van de doorbraakaanpak worden hieronder verder toegelicht.

a. Procedure voor het tot stand komen van een passende plek in onderwijs (indien nodig met jeugdhulp)

Het vinden van een passende plek kent verschillende fasen en gradaties. Voor het overgrote deel van de leerlingen met een ondersteuningsbehoefte wordt de oplossing in de school gevonden, zonder tussenkomst van het samenwerkingsverband. Naarmate de ondersteuningsvraag complexer wordt, komt er meer overleg bij kijken met het samenwerkingsverband en met de gemeente. De doorbraakaanpak moet een goede omschrijving bevatten van de regionale escalatieladder en hoe het overleg is georganiseerd op de verschillende niveaus. Onderdeel van die escalatieladder is ook een omschrijving van de stappen die gezet moeten zijn voordat de doorbraakaanpak voor een casus gaat gelden. Onderdeel daarvan zijn in ieder geval: wie zit wanneer aan tafel, wie neemt wanneer een besluit, hoe komt dat besluit tot stand, wat zijn de termijnen van opschalen en de hiernavolgende specifiek beschreven onderwerpen.

b. Procedure van besluitvorming als het overleg vastloopt

De beschrijving van de overleg- en besluitvorming dient ook in te gaan op de procedure die gevolgd wordt bij het vastlopen van het overleg. Vastlopen houdt in dat de tussen het samenwerkingsverband en gemeente afgesproken (opschalings-)termijnen om tot een passende plek te komen niet worden gehaald of dat de betrokken partijen niet tot een gezamenlijk gedragen beslissing kunnen komen. Voor die gevallen moet in de doorbraakaanpak worden vastgelegd wie de knopen doorhakt. Te denken valt aan het neerleggen van deze taak bij de procesregisseur, door deze een mandaat in de zin van

de Algemene wet bestuursrecht te geven²⁵. Duidelijk moet worden gemaakt op welke wijze betrokken partijen, waaronder ouders, de procedure in gang kunnen zetten dan wel toegang hebben tot de procedure en de procesregisseur.

c. Proces besluitvorming over financiering

Voor het zo snel als mogelijk realiseren van een passende plek voor een kind of jongere in het onderwijs, met zo nodig ondersteuning van jeugdhulp, is het van belang dat betrokken partijen het eens worden over de financiering van deze plek. Om deze besluitvorming te bespoedigen, dienen samenwerkingsverbanden en gemeenten vooraf afspraken te maken over het proces van deze besluitvorming. Het doel hiervan is dat bij vastlopende besluitvorming over de wijze van financiering kan worden teruggevallen op deze afspraken en dat niet gewacht hoeft te worden met het uitvoeren van een gedragen oplossing totdat duidelijk is wie voor deze oplossing betaalt.

d. Overleg met jongeren en ouders

Overleg met het kind of jongere en de ouders gedurende het proces van het vinden van een passende plek is belangrijk voor de verhouding tussen de ouders, de school, het samenwerkingsverband, de gemeente en de jeugdhulpaanbieder, en het draagt bij aan het slagen van het vinden van een passende plek.²⁶ Het belang van dit 'mee oplopen' is onder andere in de handreiking 'Doorzettingsmacht organiseren'²⁷ naar voren gebracht. Een overleg- en beslisstructuur waarin vroeg in het proces wordt vastgelegd dat en op welke wijze met de jongeren en ouders wordt overlegd is daarom een van de randvoorwaarden voor het zo snel en effectief mogelijk komen tot een passende plek. De doorbraakaanpak heeft geen invloed op de rechtspositie van jongeren en ouders.

e. Nazorg en monitoring

Na het creëren van een oplossing is het van belang dat goed in de gaten wordt gehouden hoe het met het kind of de jongere gaat en of de ondersteuning en hulp inderdaad passend zijn. Dit kwam als aandachtspunt naar voren in de raadpleging van het veld over dit wetsvoorstel. Om die reden wordt voorgesteld dit op te nemen in de doorbraakaanpak. Dit is een gezamenlijke opdracht voor de samenwerkingsverbanden, scholen, gemeente, zorg en jeugdhulpaanbieders en degene die regie voert op de afspraken tussen samenwerkingsverband en gemeente. In een aantal gevallen zal niet direct de optimale oplossing geboden kunnen worden en zal er gewerkt moeten worden met een plan om de leerling zo snel mogelijk een passende onderwijsplek met ondersteuning vanuit jeugdhulp te kunnen bieden. Dit traject zal nauwlettend gevolgd moeten worden, waarbij de procesregisseur een regierol houdt. In andere gevallen kan de hulpvraag zo zijn dat eerst jeugdhulp in beeld komt, voordat terugkeer in het onderwijs plaats kan vinden. In ieder geval zal, tot ongeveer een jaar na het geboden aanbod, de ontwikkeling van de leerling gevolgd moeten worden zodat er op tijd kan worden ingegrepen als het aanbod in de praktijk onvoldoende passend blijkt te zijn.

f. Procesregisseur die regie voert op de naleving van de afspraken

In het kader van de wettelijke doorbraakaanpak dienen samenwerkingsverband en gemeente een procesregisseur aan te stellen, die het overleg- en beslisproces rond het vinden van een passende plek volgt en daarin regie voert op de voortgang van het proces en de naleving van de afspraken, ook in de nazorg. Daarbij kan de procesregisseur ook faciliteren in het vinden van een passende plek. Het is van belang

²⁵ Algemene wet bestuursrecht, artikel 10:1: "Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen". In deze context relevante besluiten zijn onder meer: het toekennen van jeugdhulp en het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring tot speciaal onderwijs.

²⁶ Om die reden is het 'mee oplopen met ouders' een belangrijk element in de handreiking doorzettingsmacht Regioplan (2019), p. 18.

²⁷ Doorzettingsmacht organiseren. Hoe sturing en ondersteuning onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden bij de uitvoering van de zorgplicht passend onderwijs. Handreiking uitgegeven in opdracht van Ministerie van OCW, Ingrado, Gedragswerk, Steunpunt Passend Onderwijs, NJI en VNG, 2017.

dat de procesregisseur met gewicht en in het belang van de leerling betrokken partijen kan aanspreken en effectief kan opereren. Hiervoor is draagvlak onder de betrokken partijen onontbeerlijk.

Met betrekking tot de procesregisseur moeten gemeenten en samenwerkingsverband in ieder geval vastleggen:

- hoe deze wordt aangesteld
- waar deze wordt aangesteld (bij het samenwerkingsverband, gemeente, of onafhankelijk)
- voor welke termijn deze wordt aangesteld
- welke opdracht, taken en bevoegdheden deze krijgt
- over welke gegevens de procesregisseur mag beschikken om deze opdracht, taken en bevoegdheden uit te voeren
- op welke wijze draagvlak bij aanstelling wordt geborgd

3.5 Draagvlak

In het ontwikkelproces van dit wetsvoorstel zijn op verschillende momenten vertegenwoordigers van diverse belangenverenigingen, samenwerkingsverbanden en gemeenten betrokken via onderzoeken, feedbackrondes en een werksessie. Uit deze verkenning kan geconcludeerd worden dat de diverse partijen het doel van het wetsvoorstel om verzuim en schooluitval tegen te gaan onderstrepen. Over het voorgestelde middel van een wetsvoorstel zijn de meningen verdeeld. Enerzijds wordt aangegeven dat het domeinoverstijgende karakter meerwaarde heeft en dat de doorbraakaanpak zorgt voor minder vrijblijvendheid. Een toegevoegde waarde van dit wetstraject wordt gezien in het wettelijk verplichten van regionaal overeengekomen afspraken over de doorbraakaanpak. Daarbij wordt met name een meerwaarde gezien voor de regierol tijdens het proces om de juiste partijen met mandaat aan tafel te krijgen en hen aan te kunnen spreken op hun gezamenlijke verantwoordelijkheid om een zo passend mogelijke plek voor de leerling te vinden. Met de diverse onderdelen van de doorbraakaanpak is zoveel mogelijk rekening gehouden met al bestaande invullingen die regio's momenteel geven aan een vorm van 'doorbraakaanpak'. Een onderdeel van dit wetstraject zal ook een internetconsultatie zijn, waarbij de diverse partijen hun nadere input kunnen leveren.

Anderzijds worden er vraagtekens gezet bij of deze wettelijke verplichting het probleem van thuiszitters gaat oplossen, zo loopt het ook vast doordat ouders het niet eens zijn met het geboden aanbod of omdat er wachtlijsten zijn binnen de jeugdhulp. In plaats van een doorbraakaanpak zou er meer ingezet moeten worden op de preventiekant, zoals het zorgen voor meer mogelijkheden voor onderwijszorgarrangementen.

3.6 Overwogen alternatieven

Mandaat

In enkele van de (externe) adviezen en in beleidsstukken over het terugbrengen van het aantal thuiszitters, is de term 'mandaat' gebruikt als vorm voor of onderdeel van een doorzettingsmacht. In dit voorstel is ervoor gekozen geen juridisch mandaat in de zin van de Algemene wet bestuursrecht of juridische doorzettingsmacht te verplichten. Dat neemt niet weg dat een mandaatconstructie wel mogelijk is. Mandaat in de bestuursrechtelijke betekenis is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan, in dit geval een samenwerkingsverband of het college van b&w, besluiten te nemen.²⁸ Mandaat kan worden verleend aan een ondergeschikte of aan iemand die *niet* voor het betreffende bestuursorgaan werkzaam is. Dit wordt niet wettelijk verplicht, omdat het vastleggen van deze vorm en daarmee het verschuiven van bevoegdheden niet aansluit bij de uitkomsten van de evaluatie passend onderwijs en niet past bij de bestaande

²⁸ Afdeling 10.1.1 Algemene wet bestuursrecht

regionale diversiteit in aanpakken die succesvol zijn. Dat neemt niet weg dat mandaat verlenen een meerwaarde kan hebben wanneer betrokkenen in een bepaalde regio zich daaraan willen committeren.

Advies

Een overwogen alternatief is om naast het aanwijzen van een procesregisseur deze een wettelijk adviesrecht te geven op het tot stand komen van een passende plek voor een leerling. Dit zou er echter toe hebben geleid dat landelijk ook een uitgebreid eisenpakket aan het profiel van de procesregisseur zou moeten worden vastgelegd. Dat gaat voorbij aan het regionale karakter van de invulling van de doorbraakaanpak. Wel kan regionaal worden afgesproken dat de procesregisseur een adviestaak krijgt, waarbij ook wordt afgesproken in hoeverre de betrokken partijen gebonden zijn aan het advies.

Verschuiven of creëren van bevoegdheden

Andere vormen van juridische doorzettingsmacht zouden met zich brengen dat een verschuiving plaatsvindt van bevoegdheden of dat nieuwe bevoegdheden gecreëerd worden. Een verschuiving in de bestaande structuur van bevoegdheden, buiten het huidige wettelijke stelsel van bevoegdheden rond de plaatsing van leerlingen op een zo passend mogelijke plek in het onderwijs acht de regering onwenselijk. Wijzigingen in dit stelsel zouden ingrijpend zijn en mogelijk niet goed te verenigen met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, bijvoorbeeld in een scenario waarin 'doorzettingsmacht' zou betekenen dat scholen verplicht worden een leerling aan te nemen. Scholen hebben een wettelijke zorgplicht, maar aan die zorgplicht zitten grenzen. Ook wil de regering niet tornen aan de verantwoordelijkheden van gemeenten in het stelsel van jeugdhulp. In geen van de uitgevoerde onderzoeken naar de oorzaken van 'thuiszitters' komt een tekort aan bevoegdheden in het onderwijs of in het stelsel van jeugdhulp naar voren als oorzaak van de thuiszittersproblematiek. Datzelfde geldt voor de plaats waar de bevoegdheden wettelijk zijn belegd. Wel is geconstateerd dat één van de factoren die bijdragen aan langdurig verzuim en het uitblijven van een passende plek ligt in 'vastlopend bestuurlijk overleg'. Aan de verbetering daarvan draagt dit wetsvoorstel bij.

'Landelijk loket'

In de debatten in de Tweede Kamer die over thuiszitters en doorzettingsmacht zijn gevoerd, is door een aantal partijen tegenover een regionale inrichting van de doorzettingsmacht het alternatief van een onafhankelijk landelijk loket opgeworpen. De onafhankelijkheid van de regionale belangen en de slagkracht die van een centraal loket zou uitgaan zijn hierbij als belangrijke voordelen gezien. Hiervoor is niet gekozen. Het introduceren van een nieuw loket betekent dat daarmee nieuwe bureaucratie wordt opgetuigd. En voor het instellen van een landelijk loket geldt ook dat dat samen zou gaan met een verschuiving van bevoegdheden. Zoals hierboven omschreven is er geen aanleiding op dit punt af te wijken van de bestaande bevoegdheidsverdeling binnen (passend) onderwijs en jeugdhulp. Het integreren van de voorgestelde doorbraakaanpak in de regionale aanpak betekent dat van nieuwe bureaucratie en bevoegdheidsverschuiving geen sprake zal zijn. Ook biedt de regionale doorbraakaanpak een meer duurzame en structurele oplossing. In de praktijk blijkt een vorm van doorzettingsmacht niet nodig te zijn als er een goede overleg- en beslisstructuur is opgericht. Zo kan er ook sneller tot een duurzaam passende plek worden gekomen.

Verplichtende arbitrage

In het rapport 'De kracht om door te zetten' stelt Marc Dullaert een escalatieladder voor met 'forcerende regie'. Een element aan het einde van deze escalatieladder is verplichtende arbitrage, die in beeld komt wanneer doorbraakoverleg over een casus niet heeft geresulteerd in een oplossing voor het kind of de jongere. Naast het gebruiken van forcerende regie gericht op de professionals zou de procesregisseur moeten kunnen beslissen tot arbitrage. Hiertoe vraagt hij ouders mee te werken aan bindende arbitrage, waarbij zij zich kunnen laten vertegenwoordigen. Hiervoor is niet gekozen omdat het samen komen tot een oplossing zonder dwang richting ouders het meest duurzaam is.

Daarnaast is er de geschillencommissie passend onderwijs, waar ouders een beroep op kunnen doen.

De rechtspositie van ouders verandert met de doorbraakaanpak niet. Met de doorbraakaanpak wordt het besluitvormingsproces om, in overleg met de ouders, tot een aanbod te komen bespoedigd, maar het verplicht ouders niet om akkoord te gaan met het aangeboden aanbod. Wel verplicht de doorbraakaanpak samenwerkingsverbanden en gemeenten om in overleg met jongeren en ouders tot een zo passend mogelijk aanbod te komen. Het horen en meenemen van de jongeren en de ouders in het besluitvormingsproces vergroot de kans dat alle partijen tot een gezamenlijk gedragen besluit kunnen komen.

3.7 Gevolgen van het voorstel

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. Met een goede overleg- en beslisstructuur zal het uitblijven van een passend aanbod minder vaak voorkomen. 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 er 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.

Relatie van het voorstel met de taken van de gemeente

Gemeenten komen in dit voorstel in twee hoedanigheden voor. De eerste hoedanigheid is als verantwoordelijke voor het jeugdbeleid. Als zodanig stelt de gemeente kinderen en jongeren in staat zich te ontwikkelen door inzet van de jeugdhulp op grond van de jeugdwet. De gemeente is in dat kader bestuurlijk partner van samenwerkingsverbanden om in het OOGO jeugd- en onderwijsbeleid op elkaar af te stemmen en die samenwerking krijgt vervolgens in de dagelijkse praktijk op verschillende niveaus vorm. Daarbij is het ook van belang dat de gemeente verantwoordelijk is voor het leerlingenvervoer.

De tweede hoedanigheid is vanuit de verantwoordelijkheid voor toezicht op de leerplicht. Het is van belang dat de integrale doorbraakaanpak van de regio in overleg met de leerplichtambtenaar of bureau leerplicht tot stand komt. Gemeenten hebben immers al een verzuimaanpak door de toezichthoudende rol op het nakomen van de leerplicht. Nadat een melding van ongeoorloofd verzuim binnenkomt bij de leerplichtambtenaar zal deze een onderzoek gaan instellen naar de achtergrond van het verzuim. De leerplichtambtenaar werkt volgens de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). De MAS beschrijft in een stappenplan vier routes bij meldingen van ongeoorloofd verzuim: vrijwillige jeugdhulp, HALT-straf, dwang in civielrechtelijk of dwang in strafrechtelijk kader. Bij verzuim met achterliggende problematiek staat de inzet van jeugdhulp voorop. Ook werkt leerplicht steeds vaker preventief als partner in regio in de samenwerking tussen onderwijs en zorg. Daarom is het ook van belang de leerplichtambtenaar en degene met procesregie een goede samenwerkingsrelatie opbouwen.

Relatie van het voorstel met de taken van de onderwijs(zorg)consulent

Daarnaast is het van belang dat degene met procesregie in een regio een relatie opbouwt met de onderwijs(zorg)consulenten in die regio. Onderwijsconsulenten bieden ouders, scholen en samenwerkingsverbanden gratis begeleiding, bemiddeling en advies bij het vinden van geschikt onderwijs voor het kind of de jongere.²⁹ Zij vervullen geen wettelijke taak, maar voorzien momenteel in een behoefte, waarvoor zij subsidie ontvangen. De verwachting is dat de wettelijke doorbraakaanpak op termijn de vraag naar de inzet van onderwijsconsulenten doet afnemen, doordat het onderdeel van de procesregie door de regio's zelf wordt georganiseerd.

*Raakvlakken van het voorstel met het Wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)*³⁰

Een van de belangrijkste doelen van de decentralisatie van verschillende taken naar het gemeentebestuur per 2015 – en de totstandkoming van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015), de Jeugdwet en de Participatiewet – was om burgers passende ondersteuning te kunnen bieden bij het behouden en vergroten van zelfredzaamheid en participatie. Dat wil zeggen: niet het verstrekken van (standaard) voorzieningen staat voorop maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger. Het realiseren van dat doel vraagt van gemeenten een brede blik op de persoonlijke omstandigheden van die burger en zijn omgeving en brengt met zich mee dat zij hem, waar nodig, integrale ondersteuning over de verschillende domeinen heen bieden indachtig het adagium 'een gezin, een plan, een regisseur'. Integrale ondersteuning betekent dat problematiek op het gebied van werk en inkomen, gezondheid, zorg, schulden, veiligheid, huisvesting en onderwijs op samenhangende wijze wordt benaderd.

Het wetsvoorstel Wams beoogt gemeenten zodanig te positioneren, dat zij die integrale ondersteuning aan hun burgers daadwerkelijk kunnen bieden. Daartoe wordt een taak voor onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden en coördinatie voor het college van burgemeester en wethouders wettelijk verankerd alsook een stevige juridische grondslag voor de daarvoor benodigde verwerking van persoonsgegevens. Tegelijkertijd heeft de Wams tot doel zowel de burger als de uitvoeringspraktijk meer duidelijkheid en waarborgen te bieden met betrekking tot de toegestane verwerking van persoonsgegevens.

Het is voorstelbaar dat de doorbraakaanpak voor onderwijs en jeugdhulp in beeld komt voor een leerling, waar een gemeente op dat moment integrale ondersteuning aan het gezin coördineert, zoals beoogd in de Wams. In een dergelijke situatie moet helder zijn hoe deze twee aanpakken zich tot elkaar verhouden, om onnodige bureaucratie te voorkomen en de beoogde integraliteit te borgen. De wijze waarop zal gedurende de consultatiefase van dit wetsvoorstel worden uitgewerkt.

4. Gegevensverwerking en privacyaspecten

4.1 Taak voor het samenwerkingsverband bij verzuim

Door het regelen van een wettelijke taak wordt het mogelijk voor samenwerkingsverbanden om verzuimgegevens te ontvangen uit het register onderwijsdeelnemers. Dit zijn gegevens die zien op ongeoorloofd verzuim. Zoals hierboven is uiteengezet, geldt geen wettelijke verplichting om gegevens over geoorloofd verzuim centraal te registreren en is er geen grondslag voor het delen van deze gegevens.

Met de voorgestelde aanscherping van de wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden worden samenwerkingsverbanden in positie gebracht ten aanzien van zowel het creëren van het dekkend aanbod als het adviseren in individuele gevallen.

²⁹ <https://www.onderwijsconsulenten.nl/>

³⁰ PM verwijzing

Realiseren dekkend aanbod

Een samenwerkingsverband weet welk soort onderwijsaanbod (inclusief voorzieningen om onderwijs ook passend te laten zijn) er is in zijn werkingsgebied. Op basis van cijfers en kenmerken (bijvoorbeeld leeftijdscategorie en schoolniveau) kan een samenwerkingsverband inzicht hebben in de populatie leerlingen. Als een samenwerkingsverband inzicht heeft in aantallen soorten verzuim, dan heeft een samenwerkingsverband inzicht in het potentieel aantal thuiszitters. Voor dit inzicht zijn geen persoonsgegevens nodig, alleen aantallen van soorten verzuim binnen het werkingsgebied van een samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden zouden op basis van het aantal absoluut verzuim en het aantal relatief verzuim een inschatting moeten kunnen maken van het potentieel aantal thuiszitters en omdat ze inzicht hebben in het soort verzuim ook in welk soort voorzieningen er nodig zijn. Op basis daarvan zou een samenwerkingsverband moeten kunnen zorgen voor een dekkend aanbod in algemene zin en daarmee kunnen sturen op het terugdringen van het aantal thuiszitters.

Advies in een individueel geval

Voor het adviseren en helpen in een individueel geval, moet een samenwerkingsverband weten om welke leerling het gaat. Voor het sturen op het terugdringen van het aantal thuiszitters is kennis over aantallen niet voldoende. Hiervoor heeft een samenwerkingsverband persoonsgegevens nodig van een leerling.

Proportionaliteit en subsidiariteit van de gegevensverwerking

PM uitwerking van deze paragraaf en verwerken advies van de Autoriteit Persoonsgegevens.

4.2 Doorbraakaanpak

Met het wettelijk verplichten van een doorbraakaanpak voor samenwerkingsverbanden en gemeenten wordt een grondslag gecreëerd voor het uitwisselen van gezondheidsgegevens die nodig zijn om voor kinderen of jongeren met ongeoorloofd verzuim vanaf 16 uur in 4 weken van een passende plek te voorzien in het onderwijs, al dan niet in combinatie met jeugdhulp. De wetstekst biedt een grondslag voor samenwerkingsverbanden, gemeenten en de procesregisseur om de persoonsgegevens te verwerken.

De wettelijke doorbraakaanpak heeft een aantal facetten: het inrichten van een overleg- en besluitvormingsproces voor totstandkoming van een aanbod voor kinderen of jongeren die verzuimen of thuiszitten; het inrichten van een proces om vastgelopen overleg vlot te trekken en te zorgen dat een oplossing wordt gevonden voor een kind of jongere; en regievoering op het proces door een aan te stellen procesregisseur.

Samenwerkingsverbanden en gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze de doorbraakaanpak inrichten, in het wetsvoorstel is omschreven waarover ze in ieder geval afspraken dienen te maken. Voor een deel van die afspraken geldt dat daarvoor geen persoonsgegevens nodig zijn om ze uit te kunnen voeren, bijvoorbeeld waar het gaat om afspraken over termijnen en financiering van oplossingen. De doorbraakaanpak voorziet echter ook in casusoverleg tussen onderwijs en jeugdhulp, om tot een passende plek te komen. Hiervoor zijn gewone en bijzondere persoonsgegevens nodig, gegevens over het verzuim van de leerling, het ontwikkelingsperspectief en gezondheidsgegevens die relevant zijn voor de ondersteuning binnen onderwijs en of jeugdhulp.

Op basis van een concept van het wetsvoorstel is een privacyverkenning uitgevoerd. De keuze voor een regionale invulling van de doorbraakaanpak maakt dat de privacyverkenning geen eenduidig beeld heeft gegeven over welke persoonsgegevens in ieder geval nodig zijn voor het uitvoeren van deze taak. Dit wordt gedurende de consultatiefase van het wetsvoorstel nader uitgewerkt. Samenwerkingsverbanden en

gemeenten zullen voor de precieze invulling van de doorbraakaanpak zelf nog een Data Protection Impact Assessment (DPIA) moeten (laten) uitvoeren.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering

Het wetsvoorstel beoogt stevige grondslagen voor het uitwisselen van gegevens te bieden, zodat samenwerkingsverbanden en gemeenten over de benodigde gegevens kunnen beschikken om in een domein-overstijgende doorbraakaanpak snel tot besluiten te komen. Voor het verwerken van persoonsgegevens - waaronder gezondheidsgegevens - is het conform de AVG verplicht dat de verwerkingsverantwoordelijke een DPIA uitvoert. Daarin dient onder meer te worden omschreven hoe persoonsgegevens worden verwerkt en waarom op die manier. Daarbij dient ook te worden onderbouwd waarom het noodzakelijk en proportioneel is, dienen risico's in kaart te worden gebracht en onderbouwd op welke wijze de risico's worden ondervangen. Samenwerkingsverbanden en gemeenten zullen daar bij het maken van de afspraken over de doorbraakaanpak invulling aan moeten geven.

De wettelijke verankering van een doorbraakaanpak en een explicietere invulling van de taak van samenwerkingsverbanden ten aanzien van het realiseren van een dekkend aanbod om verzuim mee tegen te gaan, biedt de Inspectie van het Onderwijs de mogelijkheid om dit nadrukkelijker mee te nemen in hun onderzoeken en samenwerkingsverbanden erop aan te spreken indien dit niet is belegd. Doordat de doorbraakaanpak verplicht onderdeel wordt van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het wetsvoorstel verplichte elementen voor de doorbraakaanpak bevat, kan de inspectie hier goed op toezien.

PM verwerken uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets DUO

PM verwerken uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets jeugdhulp

6. Financiële gevolgen en regeldruk

6.1 Financiële gevolgen en regeldruk van gegevensuitwisseling door samenwerkingsverbanden rond terugdringen verzuim

PM

6.2 Financiële gevolgen en regeldruk doorbraakaanpak

Het wetsvoorstel brengt, in de gevallen dat het samenwerkingsverband en de gemeente over enkele of meerdere facetten van de doorbraakaanpak nog geen afspraken hebben gemaakt, regeldrukkosten met zich mee. Wel is getracht de facetten van de doorbraakaanpak zoveel mogelijk aan te laten sluiten op de werkwijze van samenwerkingsverbanden en gemeenten die hierover al afspraken hebben gemaakt en hiervoor op dit moment al kosten maken, doordat zij bijvoorbeeld werken met een procesregisseur.

Eenzijds zitten de kosten hem in de benodigde tijd vanuit het samenwerkingsverband en de gemeente om gezamenlijk te komen tot afspraken binnen de doorbraakaanpak. Dit zal met name gaan om een hogere eenmalige tijdsinvestering bij het voor het eerst vaststellen van de afspraken binnen de doorbraakaanpak en deze op te nemen in respectievelijk het ondersteuningsplan en het Jeugdplan. De structurele tijdsinvestering zal lager liggen, het zal veelal betrekking hebben op een tussentijdse korte reflectie en

indien nodig bijstelling van de gemaakte afspraken. Samenwerkingsverbanden en gemeenten kunnen hierbij gebruikmaken van het OOGO, een al bestaande wettelijke verplichting om over de relevante onderdelen van het respectievelijk ondersteuningsplan en het Jeugdplan elke vier jaar een op overeenstemmingsgericht overleg te voeren. Anderzijds liggen de regeldrukkosten in de uren die de aangestelde procesregisseur moet maken. Deze kosten komen voor rekening van het samenwerkingsverband en de gemeente gezamenlijk. Uitgaande van een uurloon van €85 per uur exclusief BTW, een gemiddelde van 20 uur per individuele casus en jaarlijks 10 van dergelijke casussen, kan uitgegaan worden van een bedrag van rond de €17000 exclusief BTW voor het samenwerkingsverband en de bijbehorende gemeente(n) gezamenlijk per jaar.

De verwachting is dat deze investeringen zich op de langere termijn zullen terugbetalen in de snelheid en mogelijkheden om tot een passend onderwijsaanbod voor individuele casuïstiek te komen en daarmee ook beter te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichtingen rond het bieden van een dekkend aanbod voor samenwerkingsverbanden en de leveringsplicht ten aanzien van jeugdhulp voor gemeenten.

PM verwerken advies van het Adviescollege Toetsing en Regeldruk

7. Relevantie voor Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel is niet van toepassing voor Caribisch Nederland (CN). Alhoewel het doel van het wetsvoorstel om de informatiepositie van samenwerkingsverbanden en de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp te versterken ten behoeve van het tegengaan van verzuim en schooluitval, ook van belang is voor CN, is de structuur van de onderwijszorg, de jeugdhulp en de leerplicht dusdanig anders ingericht en nog in ontwikkeling dat het wetsvoorstel in de huidige of aangepaste vorm niet kan worden overgenomen voor CN. Wel zal het achterliggende principe en de relevante onderdelen, zoals een effectieve overleg- en beslisstructuur met procesregie en overleg met ouders en jongeren als verplichte onderdelen, worden meegenomen in de verkenning van het traject rond het beter en dichterbij elkaar organiseren van het onderwijs en de jeugdzorg, waarbinnen tevens wordt gewerkt naar aan een meer integrale structuur voor de kinderopvang, school, naschoolse opvang en de thuissituatie.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Samenwerkingsverbanden stellen minimaal eens per vier jaar het ondersteuningsplan vast. Het jeugdplan wordt periodiek vastgesteld door de gemeenteraad. Deze wijziging vraagt van samenwerkingsverbanden en gemeenten dat zij de domein-overstijgende afspraken maken in het OOGO over een doorbraakaanpak inclusief het aanstellen van een casusregisseur met doorzettingmacht, en dat ze die afspraken opnemen in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het jeugdplan van de gemeente. Dit vraagt instemming van de ondersteuningsplanraad bij het samenwerkingsverband en een besluit van de gemeenteraad. Samenwerkingsverbanden en gemeenten moeten voldoende tijd hebben om hiervoor een zorgvuldig proces te doorlopen. Beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is daarom 1 augustus 2022. In aanloop naar de inwerkingtreding zullen samenwerkingsverbanden en gemeenten worden gestimuleerd en ondersteund bij het invulling geven aan de doorbraakaanpak. Vanuit de Regering zal hiervoor een communicatietraject worden gestart met onder andere informatiebijeenkomsten en nieuwsbrieven waarbij ook het delen van goede voorbeelden centraal zal staan.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A en Artikel II, onderdeel A

Eerste en tweede lid

In de huidige tekst van het tweede lid van artikel 18a wordt een doelomschrijving gegeven van de samenwerkingsverbanden. Bij de oprichting hebben de samenwerkingsverbanden ook een overeenkomstig statutair doel vastgelegd. De doelomschrijving wordt echter in de praktijk opgevat als wettelijke taak. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) handhaaft daar ook op die manier op. Het doel van het samenwerkingsverband zoals dat in de huidige tekst is omschreven, wordt daarbij tweeledig opgevat. Aan de ene kant heeft het samenwerkingsverband tot doel en taak om een dekkend aanbod van passend onderwijs te realiseren en dat in het ondersteuningsplan vast te leggen. Daarnaast wordt die taak zo uitgelegd dat het samenwerkingsverband een rol heeft in het tegengaan van verzuim als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijk aanbod. In dat geval ondersteunt het samenwerkingsverband de school die de zorgplicht heeft om een passende plek voor de leerling te vinden. Dat is ook overeenkomstig artikel 11, eerste lid, onderdelen b en c van de Wet op het onderwijstoezicht, waarin is vastgelegd dat het absoluut en relatief verzuim indicatoren zijn bij het toezicht van de inspectie op de samenwerkingsverbanden.

Met deze wijziging wordt voorgesteld om de taakopvatting van de samenwerkingsverbanden die in de praktijk overheerst, te codificeren en expliciet in de wet op te nemen dat zowel het verzorgen van een dekkend aanbod van onderwijs en onderwijsondersteuning als het tegengaan van verzuim – wanneer dat het gevolg is van het ontbreken van een passende plek in het onderwijs – onderdeel zijn van de wettelijke taak van het samenwerkingsverband.

Overigens wordt in de voorgestelde tekst rekening gehouden met het Voorstel van Wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Leerplichtwet BES en enige andere onderwijswetten in verband met het aanscherpen van de procedure voor vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden³¹, waarin wordt voorgesteld om een nieuwe taak voor het samenwerkingsverband op te nemen. Dat wordt onderdeel e van het zesde lid, waardoor met het onderhavige wetsvoorstel een onderdeel f wordt ingevoegd. Te zijner tijd zal worden bezien of een samenloopbepaling nodig is om onderdelen te verletteren.

Met de verwijzing in de aanhef van onderdeel f naar 'de scholen, bedoeld in het tweede lid' wordt bedoeld op de scholen die op grond van het tweede lid bij een samenwerkingsverband zijn aangesloten.

Met de verwijzing naar artikel 40, vierde en elfde lid, van de WPO en de artikelen 8.9 en 8.15 van de WVO2020 wordt het uitgangspunt benadrukt dat de zorgplicht bij het bevoegd gezag van de school ligt waar de leerling is aangemeld of ingeschreven. Het samenwerkingsverband krijgt tot taak om die school te helpen in het vinden van een zo passend mogelijke plek in het onderwijs, met onderwijsondersteuning waar nodig. Wanneer een leerling verzuimt of dreigt uit te vallen, dan komt niet alleen de school in actie, maar ook het samenwerkingsverband. Daartoe krijgt het met de voorgestelde wijziging van de Wet register onderwijsdeelnemers toegang tot het verzuimregister. Zo kan het samenwerkingsverband weten wanneer sprake is van verzuim en in overleg treden met de school en andere betrokkenen.

Met de verwijzing naar de verschillende soorten verzuim die in de Leerplichtwet 1969 zijn opgenomen, wordt tot uitdrukking gebracht dat de wettelijke taak van het

³¹ PM verwijzing

samenwerkingsverband het tegengaan van ongeoorloofd verzuim betreft: absoluut verzuim waarbij een kind helemaal niet is ingeschreven op onderwijsinstelling, of relatief verzuim waarbij een leerling wel is ingeschreven maar gedurende vier weken ten minste 16 uur zonder geldige reden afwezig is. Voor absoluut verzuim geldt dat er direct sprake is van ongeoorloofd verzuim. Zodra een kind of jongere – zonder vrijstelling van de leerplicht – niet is ingeschreven op een school, moeten alle betrokken partijen zorgen dat dat kind of die jongere zo snel mogelijk weer terug naar school kan. Dat is anders bij relatief verzuim: pas als een leerling gedurende vier weken ten minste 16 uur ongeoorloofd afwezig is, moet het hoofd van de school dat melden aan het verzuimregister. Pas na die vier weken is sprake van relatief verzuim en dan moeten de betrokkenen in actie komen en de doorbraakaanpak in werking stellen.

Derde lid

Met de voorgestelde toevoeging van een onderdeel k aan het achtste lid van de artikelen 18a van de WPO of 2.47 van de WVO2020 wordt vastgelegd dat de doorbraakaanpak een onderdeel wordt van het ondersteuningsplan. Dat ondersteuningsplan wordt pas vastgesteld nadat daarover conform het negende lid van genoemde artikelen op overeenstemming gericht overleg is gevoerd met het college van B&W van de gemeenten die binnen de regio van het samenwerkingsverband vallen. Een vergelijkbare bepaling wordt voor de Jeugdwet voorgesteld zodat de doorbraakaanpak ook in het jeugdplan wordt opgenomen. Ook het jeugdplan wordt pas na op overeenstemming gericht overleg met de betreffende samenwerkingsverbanden vastgesteld.

Vierde lid

PM toelichting gegevensverwerking

Artikel I, onderdeel B en Artikel II, onderdeel B

Eerste lid

De doorbraakaanpak die gemeenten en samenwerkingsverbanden op grond van het voorgestelde artikel 18b van de WPO of 2.48a van de WVO2020 moeten vastleggen in het ondersteuningsplan en het jeugdplan bestaat uit een serie afspraken over hoe gemeenten en samenwerkingsverbanden handelen wanneer de partijen er niet uit komen. Net als bij de voorgestelde wettelijke taak van het samenwerkingsverband om verzuim tegen te gaan, is het startpunt van de doorbraakaanpak ongeoorloofd verzuim, zoals hierboven toegelicht.

De afspraken in de doorbraakaanpak vormen samen een proces, een route die doorlopen wordt door samenwerkingsverbanden en gemeenten wanneer een leerling vastloopt in het onderwijs, al dan niet in combinatie met jeugdhulp. De afspraken in de doorbraakaanpak vormen samen een proces, een route die doorlopen wordt door samenwerkingsverbanden en gemeenten wanneer een leerling vastloopt in het onderwijs, al dan niet in combinatie met jeugdhulp. Jeugdhulp zal niet altijd nodig zijn, maar op basis van de gemaakte afspraken, zullen samenwerkingsverbanden en gemeenten wel altijd bezien of jeugdhulp kan bijdragen aan het beëindigen van het ongeoorloofd thuiszitten. Jeugdhulp kan starten voordat een leerling weer naar school gaat, of op hetzelfde moment. Op basis van de Jeugdwet zijn er verschillende instanties die beslissen over jeugdhulp. In de eerste plaats is dit het college van burgemeester en wethouders (artikel 2.3 Jeugdwet). Daarnaast kan jeugdhulp gebaseerd zijn op een strafrechtelijke beslissing (artikel 2.4, tweede lid, Jeugdwet) of een beslissing van een huisarts, medisch specialist of jeugdarts (artikel 2.6, eerste lid, onderdeel e, Jeugdwet). In de laatste twee gevallen het college van B&W verantwoordelijk voor de uitvoering van deze beslissingen.

De inhoud van de afspraken wordt in dit wetsvoorstel niet gegeven: dat wordt aan de regio's gelaten om afspraken te maken die recht doen aan de specifieke regionale situatie. Daarmee bestaat ook de ruimte om de afspraken die ook nu al in veel regio's gemaakt zijn, om te vormen tot een doorbraakaanpak die voldoet aan de eisen van het voorgestelde artikel 18b of 2.48 en het op te nemen in het ondersteuningsplan en jeugdplan. Voor die regio's waar nu al een goed lopende doorbraakaanpak bestaat, hoeft er dus met dit wetsvoorstel weinig te veranderen. Dat is anders voor de regio's die nu nog geen gezamenlijke afspraken hebben over een doorbraakaanpak.

In het voorgestelde eerste lid wordt opgenomen dat de hele doorbraakaanpak erop gericht moet zijn dat het verzuim na drie maanden wordt beëindigd, dat een leerling dan op een zo passend mogelijke plek in het onderwijs kan instromen en eventueel de noodzakelijke jeugdhulp krijgt aangeboden. Daarbij kan het in de praktijk zo zijn dat sprake is van wachtlijsten, zodat de termijn van drie maanden niet gehaald kan worden. In dat geval maken de partijen, naast afspraken voor de lange termijn, ook afspraken over een tussenoplossing voor de korte termijn.

Tweede lid

PM toelichting gegevensverwerking

Artikel IV

PM

Artikel V

De regering stelt voor om de mogelijkheid open te houden om dit wetsvoorstel gedifferentieerd in werking te laten treden. Op die manier kan nog worden bezien of het nodig is om bijvoorbeeld het onderdeel over het tegengaan van verzuim door de samenwerkingsverbanden eerder of later in werking te laten treden dan de artikelen over de doorbraakaanpak.

Daarnaast wordt in het tweede lid van artikel V geregeld dat de verplichting voor samenwerkingsverbanden en gemeenten om een doorbraakaanpak vast te stellen weliswaar direct in werking treedt, maar pas van toepassing wordt op het vaststellen van een nieuw ondersteuningsplan of een nieuw jeugdplan. Dat neemt niet weg dat het alle partijen vrij staat om al eerder een doorbraakaanpak vast te leggen en die bij bijvoorbeeld een update op te nemen in het ondersteuningsplan of het jeugdplan. Zeker voor die regio's waar in de praktijk nu al met een doorbraakaanpak wordt gewerkt, is het wenselijk om die doorbraakaanpak al eerder in de plannen op te nemen. Maar voor die regio's waar nu nog geen vorm van doorbraakaanpak geldt, wordt geregeld dat de verplichting ingaat bij een nieuwe cyclus van op overeenstemming gericht overleg en vaststellen van het ondersteuningsplan of jeugdplan.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob