

# Commentaar op concept wetsvoorstel doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp(versie 4.0)

(door Harry Nijkamp, namens de PO/VO-Raad)

## Focus op ongeoorloofd verzuim

Het wetsvoorstel regelt alleen een taak voor samenwerkingsverbanden ten aanzien van ongeoorloofd verzuim. In de MvT wordt de suggestie gewekt dat er ook aandacht is voor preventie: *“Wel zal met dit voorstel het samenwerkingsverband in positie worden gebracht om met name aan de preventieve kant de rol ten aanzien van verzuim beter op te kunnen pakken”*.

Maar dit wordt in het wetsvoorstel nergens concreet gemaakt. Integendeel het lijkt erop dat samenwerkingsverbanden straks uit het Verzuimregister alleen gegevens over ongeoorloofd verzuim kunnen ontvangen. Bovendien is nog onduidelijk of het dan alleen om aantallen gaat of ook om individuele verzuiminformatie van leerlingen. Het zal duidelijk zijn dat toegang tot het Verzuimregister alleen zin heeft als het hierbij gaat om verzuimgegevens van individuele leerlingen van de scholen die behoren tot het samenwerkingsverband.

Als het gaat om type verzuim wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen absoluut verzuim en relatief verzuim. Bij relatief verzuim is de leerling ingeschreven op een school en kan de taak van het SWV zijn zoals opgeschreven in het wetsvoorstel, namelijk het bevoegd gezag begeleiden bij de uitvoering van de zorgplicht. Maar bij absoluut verzuim is er geen enkel bevoegd gezag waar de leerling is ingeschreven. Samenwerkingsverbanden worden hierop wel aangesproken door de Onderwijsinspectie die op basis van de WOT periodiek (elk kwartaal) de samenwerkingsverbanden bevragen op aantallen absoluut en relatief verzuim (artikel 15c WOT). Artikel 19 Leerplichtwet wordt wel genoemd in het wetsvoorstel (en gaat over absoluut verzuim) maar staat in de context van het adviseren van het bevoegd gezag bij relatief verzuim; dit klopt dus niet. Zijdelings: waarom kan de Onderwijsinspectie deze gegevens niet rechtstreeks uit het Verzuimregister van DUO ontvangen in plaats van de samenwerkingsverbanden op te zadelen met deze extra administratieve last?

Het wetsvoorstel sluit aan bij de definitie van ongeoorloofd verzuim in de Leerplichtwet. Uit onderzoek blijkt dat ook vormen van frequent geoorloofd verzuim vaak al voorboden zijn van ongeoorloofd verzuim. Met andere woorden het is zaak om tijdig interventies in te zetten. Zonder de zorgplicht van de schoolbesturen aan te tasten is het wel gewenst dat een SWV met een school kan meekijken als blijkt dat het met een leerling dreigt mis te gaan. Dit vergt dus een ruimere verstrekking vanuit het Verzuimregister dan enkel ongeoorloofd verzuim. Op dit moment kent het Verzuimregister een categorie Overig verzuim. Deze categorie is facultatief: een school kan daarin opnemen dat een leerling bv frequent verzuimt en dat dit vermoedelijk een vorm van ongeoorloofd verzuim is. Het zou helpen als deze categorie een verplicht invulveld wordt en dat dit ook nader wordt gepreciseerd. Te denken valt bijvoorbeeld aan de definitie van relatief verzuim (dus zowel ongeoorloofd als geoorloofd) zoals die in het privacy convenant Thuiszitters (2019) is opgenomen:

*het geoorloofd verzuim van de leerplichtige leerling die op een school of onderwijsinstelling vaak*

*voorkomend verzuim vertoont, te weten vier ziekmeldingen in twaalf weken of verzuim op zeven aaneengesloten schooldagen, waarbij een vermoeden van ongeoorloofd verzuim aanwezig is<sup>1</sup> ;*

De huidige tekst van de MvT is wel positief over het stimuleren van afspraken over preventie en andere vormen van verzuim maar verbindt hier geen consequenties aan.

*“Om de doorbraakaanpak compleet te laten zijn, worden samenwerkingsverbanden en gemeenten gestimuleerd om daarin ook afspraken te maken over preventie en andere vormen van verzuim. Geoorloofd en overig verzuim kunnen een voorloper zijn van ongeoorloofd verzuim blijkt uit de praktijk.<sup>2</sup> Onder overig verzuim wordt verstaan dat een leerplichtige minder dan de wettelijke termijn – 16 uur in 4 weken – verzuimt, maar wel lesuren of dagdelen overslaat. Ook van dit verzuim mag de school melding doen aan de leerplichtambtenaar via het verzuimregister. 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. Onder overig verzuim valt ook verzuim dat samenhangt met achterliggende problemen van de leerling”*

Door het Verzuimregister ruimer te definiëren als hierboven genoemd kan een belangrijke beleidsslag worden gemaakt. De definitie van 16 uur in 4 weken uit de LPW is achterhaald; beter is aan te sluiten bij de herijking van de definitie die nu in het Thuiszittersoverleg wordt gemaakt en dus preventie als leidraad te nemen bij de thuiszittersaanpak.

Onduidelijk is ook of samenwerkingsverbanden straks kunnen beschikken over individuele gegevens van leerlingen die zijn vrijgesteld voor onderwijs, leerlingen die zijn geschorst cq verwijderd van school. Die persoonsgegevens moeten ook toegankelijk zijn voor SWV-en omdat er nu steeds verschillende lijstje circuleren tussen leerplicht, school en SWV. Als de enige bron het Verzuimregister is (waarbij scholen er wel op moet worden gewezen dit adequaat te registeren in het LAS) kan hier geen ruis meer door ontstaan. De lijst met persoonsgegevens die nodig is voor het SWV is al een keer benoemd, in het kader van de pilot van de 4G om experimenteel te oefenen met rechtstreekse toegang van SWV-en tot het Verzuimregister.

De MvT vermeldt dat samenwerkingsverbanden het verzuimregister kunnen raadplegen.

*De volgende gegevensverwerkingen gaan plaatsvinden:*

- *Raadplegen verzuimregister door samenwerkingsverband;*
- *Registeren aantal thuiszitters door samenwerkingsverband;*

*Mvt: 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.*

---

<sup>1</sup> In het privacy convenant thuiszitters staat hierbij de volgende toelichting: Deze omschrijving komt uit de zgn. M@zl-aanpak die in veel regio's wordt toegepast. Het gaat dan om veelvoorkomend verzuim dat vermoedelijk ongeoorloofd is. In het kader van een preventieve aanpak is het gewenst om deze categorie onderdeel te laten uitmaken van het convenant omdat deze categorie risicovol is ten opzichte van langdurige uitval. Bij ziekteverzuim zal eerst de Jeugdarts nader onderzoek moeten doen voordat een leerling door de school wordt aangemeld in het Casusoverleg.

<sup>2</sup> PM bronvermelding

*Mvt: De gegevens die samenwerkingsverbanden op basis van deze uitgangspunten kan ontvangen zijn gegevens over ongeoorloofd verzuim. Het gaat dan om ongeoorloofd verzuim vanaf 16 uur in 4 weken, (langdurig) relatief verzuim, verwijdering en schorsing.*

De uitwerking van de passages in de MvT is echter niet terug te vinden in de tekst van het wetsvoorstel. Het enige wat gebeurt is samenwerkingsverbanden opnemen in artikel 11 van de wet register onderwijsdeelnemers; maar daar gaat het over verstrekkingen van bijzondere persoonsgegevens.

Nodig is dat geregeld wordt in de Wet register onderwijsdeelnemers dat samenwerkingsverbanden rechtstreeks toegang hebben tot het Verzuimregister en het Vrijstellingenregister. Concreet betekent dit de volgende toevoegingen in het wetsvoorstel.

In artikel 5 moet worden opgenomen dat verzuimgegevens en vrijstellingsgegevens ook worden verstrekt aan samenwerkingsverbanden passend onderwijs ten behoeve van de wettelijke taak van het SWV tav terugdringen thuiszitters. Nu worden de samenwerkingsverbanden alleen genoemd ten aanzien van het verstrekken van bijzondere persoonsgegevens; de samenwerkingsverbanden dienen juist informatie te ontvangen ten aanzien van de verzuimgegevens van de school waar de leerling is ingeschreven. Overigens moet ook het begrip samenwerkingsverband in de Wet register onderwijsdeelnemers worden gedefinieerd in artikel 1 van deze wet (begripsbepalingen). Samenwerkingsverbanden moeten ook worden toegevoegd in artikel 20 van de wet register onderwijsdeelnemers (verstrekking van basisgegevens en verzuimgegevens aan de school).

Duidelijk moet zijn dat het SWV rechtstreeks toegang heeft tot het Verzuimregister van DUO en daar alle verzuimgegevens van de leerling kan raadplegen als genoemd in artikel 14 van het Besluit register onderwijsdeelnemers (o.a. begindatum verzuim, einddatum verzuim, soort verzuim, vermoedelijke reden verzuim, hoeveel gemiste lessen, de door de school ondernomen actie, specificatie van verzuimdagen en verzuimuren, de status van de melding etc.). In paragraaf 4.3 van het Besluit dat gaat over verstrekking van verzuimgegevens dient een apart artikel te worden toegevoegd voor verstrekkingen aan het samenwerkingsverband (nu alleen geregeld verstrekkingen aan OCW, schoolbestuur en gemeente).

Zonder te regelen dat samenwerkingsverbanden straks 'naam en rugnummer' kunnen raadplegen is het niet mogelijk voor samenwerkingsverbanden om de beoogde taak ten aanzien van het terugdringen van thuiszitters te realiseren.

### **Privacy**

Het wetsvoorstel regelt een wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de doorbraakaanpak. Dat is goed, maar er is een bredere grondslag nodig ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens. In artikel 18a lid 13 WPO/artikel 17a lid 14 WVO wordt nu een wettelijke grondslag geregeld voor de taken van het SWV als bedoeld in artikel 18a lid 6 onder a tot en met d WPO/artikel 17a lid 6 onder a tot en met d WVO. Aangezien de taken van het SWV nu worden uitgebreid met de taak onder f (wat waarschijnlijk 'e' moet zijn) moet deze extra taak ook worden genoemd in artikel 18a lid 13 WPO/artikel 17a lid 14 WVO.

Wat in het wetsvoorstel wordt gemist is een bredere privacy-bepaling dat onderwijs en jeugdhulp persoonsgegevens mogen uitwisselen gericht op het tot stand brengen van een integraal onderwijs-zorgarrangement, dus een soortgelijke bepaling als nu is geformuleerd voor de doorbraakaanpak bij verzuim en waarbij dezelfde partijen worden genoemd (school, SWV, gemeente en jeugdhulp). Zie het privacy convenant onderwijs-jeugdhulp dat nu in de maak is en ziet op de privacy-aspecten en

problemen bij uitwisseling tussen onderwijs en jeugdhulp. Het zou enorm helpen als nu zowel in de onderwijswetten als in de Jeugdwet de verplichting wordt opgenomen dat gemeente in het Jeugdplan en de SWV-en in het Ondersteuningsplan ook afspraken moeten maken over het tot stand brengen van integrale onderwijszorg-arrangementen waarbij net als bij de verzuimaanpak een aantal onderwerpen wordt benoemd die verplicht geregeld moeten worden, bv:

- Wie casusregisseur is;
- Besluitvormingsprocedure
- Wijze waarop ouders betrokken worden
- Inzet van financiering (bv zorg in onderwijstijd)

### **Doorbraakaanpak**

De kernvraag is of het onderwijsveld is gebaat bij een wettelijke regeling van de doorbraakaanpak. De evaluatiecommissie passend onderwijs heeft die vraag indirect al beantwoord. In 2018 heeft namelijk al twee derde van de samenwerkingsverbanden afspraken gemaakt over doorzettingsmacht. De noodzaak voor een wettelijke regeling is er dus niet. Belangrijker nog is de conclusie van de evaluatiecommissie dat doorzettingsmacht slechts zeer sporadisch wordt gebruikt, omdat schoolbesturen en samenwerkingsverbanden hierin erg terughoudend zijn. De reden is dat zij de oplossing willen zoeken in onderlinge samenwerking en opgelegde oplossingen niet werken; een afgedwongen plaatsing is zelden duurzaam. Dit leidt tot onvrede bij ouders en school waarna opnieuw een zoektocht volgt, aldus de evaluatiecommissie (blz. 68 Eindrapport). Hieronder zal dit nader worden geïllustreerd.

In de MvT wordt vooral gefocust op de oplossing. De analyse waarom het zo moeilijk is om soms een passende plek te vinden of het thuiszitten terug te dringen wordt gemist. De evaluatie-rapporten laten zien dat het veelal om zeer complexe psychische of psychiatrische problemen van jongeren gaat die al dan niet samenhangen met ingewikkelde thussituaties. De oorzaak is dus lang niet altijd de school en een doorbraakaanpak leidt dus ook niet automatisch tot een oplossing. Het eindrapport evaluatie passend onderwijs verwoordt dit treffend:

*(blz. 26)*

*Afspreken wie bepaalt welke onderwijs- of zorgplek passend is ('doorzettingsmacht regelen') biedt daarbij ook geen oplossing, omdat een 'opgelegde oplossing' volgens velen niet werkt. Als niet alle betrokken partijen (kind, ouders, school, hulp- en zorginstanties) het ermee eens zijn, onttrekt men zich aan zo'n besluit.*

Het is goed om te benoemen dat het onderwijsveld in veruit de meeste gevallen de doorzettingsmacht al heeft geregeld, waarbij vaak de leidraad is om alle partijen (inclusief ouders) mee te nemen in de oplossing. Een afgedwongen oplossing is geen oplossing. Het nu alsnog wettelijk regelen van een doorbraakaanpak zal daarom ook niet leiden tot andere of nieuwe inzichten in de onderwijspraktijk. Het is opmerkelijk dat de politiek en niet het onderwijsveld vraagt om zo'n maatregel. Ook hier is het Eindrapport van de landelijke evaluatiecommissie helder:

*(blz. 31)*

*Samenwerkingsverbanden vullen de open normen van de wet zelf in en benutten de ruimte die ze daarvoor hebben. Het spanningsveld dat zich breder in het Nederlands onderwijs voordoet – namelijk tussen decentrale autonomie voor schoolbesturen en centrale sturing door de overheid – strekt zich nu ook uit tot de samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Discussies in de politiek over verplichte doorzettingsmacht, onafhankelijk(er) toezicht en een landelijke norm voor basisondersteuning, illustreren dit (62). Ze laten zien dat het politici soms moeilijk valt om verantwoordelijkheden over te dragen en de gevolgen van lokale beleidsvrijheid te accepteren. Het onderwijsveld ervaart deze discussies als een gebrek aan vertrouwen.*

Een van de oorzaken waarom het niet lukt om het onderwijs voor alle leerlingen passend te krijgen is het feit dat ouders het aangeboden onderwijs niet als passend ervaren en/of genomen besluiten in het kader van doorzettingsmacht/doorbraakaanpak naast zich neerleggen. Hoe hiermee om te gaan verdient meer aandacht dan de enkele passage die nu aan de rol van ouders wordt gewijd. Schoolbesturen lopen hier tegen de grens van zorgplicht aan: er is wel een passend aanbod beschikbaar (bijv sbo, so of vso) maar ouders zijn het daar niet mee eens. Doorzettingsmacht inzetten in zo'n situatie helpt niet.

De evaluatiecommissie signaleert hetzelfde (blz. 36):

*De zorgplicht die een school dwingt om een alternatieve school aan te bieden als deze zelf de gevraagde ondersteuning niet kan leveren, helpt niet als ouders en leerlingen die andere school niet willen. De ouders zoeken dan verder. Doorzettingsmacht inzetten, helpt dan ook vaak niet. Mensen zijn daarmee al terughoudend, want een afgedwongen plaatsing is zelden duurzaam. Het is dus zaak te blijven zoeken naar oplossingen die voor alle betrokkenen acceptabel zijn.*

Los van het bovenstaande is positief dat het wetsvoorstel niet zozeer het 'hoe' regelt maar zich concentreert op 'wat' moet worden afgesproken. Positief is ook dat niet alleen het onderwijs maar ook de gemeente/jeugdhulp zich moeten inspannen om tot een doorbraak te komen. Een van de oorzaken waarom het nu niet lukt hangt ook samen met het feit dat jongeren op een wachtlijst van de jeugdhulp terecht komen omdat er geen bekostiging is voor behandeling. Al die tijd kan de jongere niet naar school omdat bv behandeling 'voorliggend' is en zonder behandeling een succesvolle terugkeer naar het onderwijs is uitgesloten. Het wetsvoorstel regelt daarbij de 'procedure van besluitvorming'; wat nog meer nodig is dat de gemeente daadwerkelijk een doorbraak regelt door ervoor te zorgen dat jeugdhulp ten allen tijde toegankelijk is en zeker voor jongeren die door een gebrek van tijdige hulp en behandeling een thuiszitter worden. Zonder zo'n afspraak zal ook een procesregisseur niets tot stand kunnen brengen.

Het wetsvoorstel rept over een procesregisseur als persoon; dit roept de vraag op of het ook een groep kan zijn; in Rotterdam wordt bijvoorbeeld gewerkt met een taskforce en ook elders in het land zijn dit soms interdisciplinaire groepen van professionals die samen met ouders tot een oplossing moeten komen (simpel gezegd: 'niemand de kamer uit totdat er een gezamenlijke oplossing is gevonden').

## **Tekstueel commentaar**

### Doelstelling SWV

Wat is de reden dat de doelstelling van SWV wordt geschrappt in WPO en WVO (artikel 18a lid 2, 2<sup>e</sup> volzin en artikel 17a 2<sup>e</sup> lid 2<sup>e</sup> volzin WVO) en wordt ondergebracht in de taakstelling (artikel 18a lid 6 WPO en artikel 17a lid 6 WVO)? Een overkoepelende doelstelling is wel wenselijk, de samenwerkingsverbanden hebben in hun statuten deze doelstelling ook overgenomen.

Artikel 18a lid 6 onder f WPO wordt toegevoegd; de huidige wetstekst eindigt bij lid 6 onder d. Moet 'f' niet 'e' zijn?

### Wetsartikelen over Doorbraakaanpak en privacy (artikel 18b WPO, artikel 17c WVO en artikel 2.2a Jeugdwet:

Gelet op de noodzaak van een preventieve aanpak toevoegen bij "indien sprake is van verzuim": "indien sprake is van verzuim dan wel dreigend verzuim"

Toevoegen bij “het beëindigen van het verzuim”: “het beëindigen dan wel het voorkomen van verzuim”.

Privacy-artikelen (artikel 18b lid 2 WPO, artikel 17c lid 2 WVO, artikel 2.2a lid 2 Jeugdwet):

Toevoegen dat ook school/schoolbestuur en jeugdhulp bevoegd is tot verwerken van persoonsgegevens in het kader van doorbraakaanpak.

Ook jeugdhulp is meestal partner in die uitwisseling, want het gaat bijna altijd om leerlingen met school en persoonsgebonden en/of thuisgebonden problematiek waar ook jeugdhulp bij is betrokken. In de doorbraakaanpak zal school/SWV, leerplicht en jeugdhulp een plek dienen te hebben.

Toevoegen dat onder verwerken van persoonsgegevens ook wordt verstaan het delen van persoonsgegevens tussen school/SWV, gemeente en jeugdhulp in het kader van de doorbraakaanpak gericht op het voorkomen cq beëindigen van het verzuim. Dit gebeurt uiteraard met inachtneming van de wettelijke eisen die voor elke partij gelden (bv geheimhoudingsplicht jeugdhulpverlener, dus toestemming ouders nodig voor doorbreken hiervan).

Wijziging Jeugdwet

Artikel 2.2a

Lid1 : ‘bedoeld in artikel 2.2, vierde lid’ moet zijn ‘bedoeld in artikel 2.2 derde lid’ (betreft verwijzing naar de samenwerkingsverbanden PO/VO).