

# Reactie op internetconsultatie Wetsvoorstel Doorbraakaanpak

2 januari 2021

Balans, [www.balansdigitaal.nl](http://www.balansdigitaal.nl)

AntiPassend Onderwijs Utrecht, [www.autipassendonderwijsutrecht.nl](http://www.autipassendonderwijsutrecht.nl)

## Inhoudsopgave

Onze conclusie .....	1
Verkeerde probleemstelling .....	2
Verkeerde aanpak.....	2
Nutteloze onderdelen van dit wetsvoorstel .....	2
Schadelijke onderdelen van dit wetsvoorstel .....	3
Ons advies.....	3
Reactie per vraag van het IAK .....	4
1. Wat is de aanleiding? .....	4
2. Wie zijn betrokken? .....	6
3. Wat is het probleem?.....	6
4. Wat is het doel? .....	7
5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?.....	8
6. Wat is het beste instrument? .....	9
7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu? .....	9
Reactie op het begrip “zo passend mogelijk” in de wettekst .....	11
Reactie op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens door het samenwerkingsverband .....	12

In dit document geven wij eerst onze samenvattende conclusie. Daarna gaan wij dieper op het wetsvoorstel in, per vraag van het IAK. Tenslotte geven wij onze reactie op onderdelen van de voorgestelde wettekst, namelijk over het begrip “zo passend mogelijk” en het verwerken van bijzondere persoonsgegevens door het samenwerkingsverband.

## Onze conclusie

Het wetsvoorstel wil het probleem van het grote aantal thuiszitters aanpakken. In het IAK wordt beschreven: “Belangrijk in een thuiszittersaanpak is preventie en vroegtijdige signalering en het duidelijk beschrijven van taken en verantwoordelijkheden in alle stappen van het (escalatie)proces.”

## Verkeerde probleemstelling

Door te spreken over een thuiszittersaanpak, wordt er te veel gekeken naar het uitvalproces en de leerplicht in plaats van het realiseren van een passend onderwijsaanbod voor alle kinderen en jongeren, binnen of buiten school.

Als je daarentegen uitgaat van **leerrecht** en onderzoekt waar en waarom leerlingen dat niet krijgen, dan richt je je op het oplossen van de kern van het probleem, in plaats van symptoombestrijding.

In de Kamerbrief Evaluatie en Verbeteraanpak van Passend Onderwijs<sup>1</sup> van 4 november 2020 schrijft minister Slob dat hij het leerrecht wil verankeren in de wet door een landelijke norm van basisondersteuning, gecombineerd met zorgplicht en dekkend aanbod. Hij geeft aan dat hij daarmee voldoet aan wat in het regeerakkoord is afgesproken, namelijk dat onderzocht zou worden hoe het leerrecht, zoals dat in internationale verdragen staat, in de wet kan worden verankerd.

De internationale verdragen gaan echter verder dan dat. Het onderwijs hoort gericht te zijn op *“de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind”* (artikel 29, eerste lid sub a van het Kinderrechtenverdrag). Dit kan niet gerealiseerd worden als de Leerplichtwet nog steeds vrijstellingen van inschrijving aan een school verleent als een leerling (tijdelijk) niet (meer) in staat is tot geregeld schoolbezoek.

Voor verankering van het leerrecht zijn wij daarom voorstander van het Wetsvoorstel Leerrecht<sup>2</sup>. Wij zijn van mening dat onderdelen van dit Wetsvoorstel Doorbraakaanpak nutteloos zijn en soms zelfs schadelijk kunnen zijn.

## Verkeerde aanpak

Het wetsvoorstel doorbraakaanpak biedt geen oplossing voor het probleem dat geschetst is, namelijk het terugdringen van verzuim en thuiszitters.

Om dit probleem op te lossen, richt dit wetsvoorstel zich op twee aspecten:

1. Het delen van verzuimcijfers met de samenwerkingsverbanden, zodat zij die informatie kunnen gebruiken om een dekkend aanbod te realiseren.
2. Het maken van afspraken tussen gemeente en samenwerkingsverband als een leerling eenmaal is uitgevallen.

## Nutteloze onderdelen van dit wetsvoorstel

De voorgestelde wetswijzigingen met betrekking tot afspraken tussen gemeente en samenwerkingsverband over het beëindigen van verzuim binnen 3 maanden bieden ruimte om:

- van het bestaande onderwijsaanbod uit te gaan in plaats van een echt dekkend aanbod te creëren (gezien de formulering “een **zo passend mogelijke** plaats in het onderwijs”),
- pas in te grijpen als de leerling (geruime tijd) is uitgevallen in plaats van bij dreigende uitval,

---

<sup>1</sup> Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/04/kamerbrief-evaluatie-en-verbeteraanpak-passend-onderwijs>

<sup>2</sup> Zie <https://www.internetconsultatie.nl/leerrecht>

- voor bijkomende problemen vanwege het lange verzuim te verwijzen naar individuele jeugdhulp in plaats van preventie en ondersteuning in het onderwijs zelf te regelen,
- de noodzaak voor jeugdhulp, als die er is, te gebruiken als excuus om geen (passend) onderwijs te bieden waarbij de leerling zich volledig kan ontplooien.

Het voegt weinig toe aan de al bestaande wettekst “*Het samenwerkingsverband stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, bedoeld in de vorige volzin, 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.*” ([Artikel 18a Wet op het primair onderwijs](#) en [Artikel 17a Wet op het voortgezet onderwijs](#)). Dat heeft tot nu toe niet geleid tot een beter dekkend aanbod en daar voegt dit wetsvoorstel niets dwingend aan toe (in tegenstelling tot het Wetsvoorstel Leerrecht).

Volgens de Memorie van Toelichting ligt de doorbraakaanpak in het verlengde van de meer expliciet gemaakte taak van het samenwerkingsverband om te zorgen voor een dekkend aanbod. Als de taak om te zorgen voor een dekkend aanbod niet goed verankerd is (omdat de definitie “zo passend mogelijk” door het onderwijs zelf geïnterpreteerd mag worden) heeft de doorbraakaanpak dus ook weinig toegevoegde waarde.

### Schadelijke onderdelen van dit wetsvoorstel

Bovendien is het zeer onwenselijk dat er voorgesteld wordt dat het samenwerkingsverband een wettelijke grondslag krijgt voor het verwerken van privacygevoelige (medische) persoonsgegevens van leerlingen zonder toestemming van ouders (of 16+ leerling), terwijl het samenwerkingsverband niet in alle gevallen de deskundigheid heeft om dat goed te beoordelen en het wel als argument kan gebruiken om passende onderwijsoplossingen tegen te houden en ouders onder druk te zetten. Dit kan een averechts effect hebben op de ontplooiingsmogelijkheden van de leerling en traumatisch zijn voor het hele gezin. Daarom is dit onderdeel van het wetsvoorstel schadelijk te noemen.

Er is een betere oplossing voor dit probleem mogelijk, namelijk via de jeugdarts zoals beschreven in het wetsvoorstel Leerrecht. De jeugdarts is onafhankelijk, is deskundig over de ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen, heeft beroepsgeheim en valt onder het medisch tuchtrecht.

Als er naast de doorzettingsmacht die daarin beschreven wordt nog behoefte is aan inzicht in **anonieme** verzuimcijfers en/of afspraken tussen gemeente en samenwerkingsverband is dat prima, maar die afspraken moeten aanvullend zijn en gaan over de **uitvoering**. Hiervoor is het dan niet nodig dat het samenwerkingsverband toegang krijgt tot bijzondere persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld gegevens over de fysieke en/of geestelijke gezondheid van een leerling.

### Ons advies

Wij adviseren om wetsvoorstellen te richten op het oplossen van de kern van het probleem en niet op symptoombestrijding. Dit wetsvoorstel heeft als doel het tegengaan van verzuim en schooluitval, maar de kern van het probleem is dat niet voor alle kinderen en jongeren een passend onderwijsaanbod beschikbaar is, wat leidt tot thuiszitters en vrijstellingen voor leerbare kinderen en jongeren.

Hiertoe is het onder andere belangrijk om het leerrecht zoals dat in de internationale verdragen beschreven is, wettelijk te verankeren. Het voorstel van minister Slob in zijn brief van 4 november 2020 is onvoldoende om dit te realiseren. Het Wetsvoorstel Leerrecht is een grote stap in de goede richting.

## Reactie per vraag van het IAK

Hieronder vindt u onze reactie per vraag uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK). Citaten uit de IAK-beantwoording van het wetsvoorstel of de Memorie van Toelichting zijn vetgedrukt.

### 1. Wat is de aanleiding?

**IAK: “De Tweede Kamer heeft ook herhaaldelijk verzocht om dit [verplichte doorzettingsmacht] wettelijk te borgen, onder andere met de motie Grashoff c.s.”<sup>3</sup>**

Motie Grashoff c.s. zoekt een oplossing voor het probleem dat leerplichtambtenaren niets kunnen afdwingen bij samenwerkingsverbanden, alleen een maatregel kunnen opleggen aan ouders (of kunnen aandringen dat de ouders een beroep doen op vrijstelling 5a).

In plaats van te voldoen aan deze motie en bij samenwerkingsverbanden iets af te dwingen, beschrijft dit wetsvoorstel hoe de samenwerkingsverbanden zelf kunnen kiezen hoe ze de doorzettingsmacht inrichten. Dat is niet waar de motie Grashoff over ging.

Wij vinden overigens, dat zo’n doorzettingsmacht wel onafhankelijk en extern moet zijn, maar dat wij betwijfelen of de leerplichtambtenaar dat kan invullen. In het Wetsvoorstel Leerrecht wordt een beter voorstel gedaan.

**IAK: “het regelen van een doorzettingsmacht binnen alleen het onderwijs is voor veel kinderen onvoldoende”**

Voor veel kinderen waarbij het onderwijs doet voorkomen dat er vooral jeugdhulp nodig is, klopt dit niet. Als er echt passend onderwijs zou zijn of zou worden geboden, zou er geen of veel minder jeugdhulp nodig zijn. Dit moet eerst worden onderzocht voordat er doorzetting richting jeugdhulp wordt gedaan.

Afspraken tussen gemeente en samenwerkingsverband, waarbij beide partijen evenveel zeggenschap hebben, zal dit probleem niet oplossen. Het samenwerkingsverband is namelijk niet onafhankelijk als het gaat om het te bieden onderwijs.

---

<sup>3</sup> Tweede Kamer 2016-2017, 31497, nr. 237, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31497-237.html> overwegende dat de leerplichtambtenaren nu slechts sancties kunnen opleggen aan ouders, dan wel vrijstelling ex artikel 5a kunnen verlenen, van mening dat leerplichtambtenaren, onder verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur, ook de bevoegdheid moeten hebben om, al dan niet in combinatie met een tijdelijke vrijstelling, samenwerkingsverbanden op te dragen binnen vast te stellen redelijke termijn kinderen passend onderwijs in de regio aan te bieden

Als er al doorzettingsmacht richting jeugdhulp nodig is, kan dit beter worden beoordeeld door een jeugdarts, zoals besproken in het Wetsvoorstel Leerrecht. Het onderwijs hoort gericht te zijn op “de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind” (artikel 29, eerste lid sub a van het Kinderrechtenverdrag). Dit staat los van de eventuele noodzaak tot medische behandeling.

**IAK: “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 aangedrongen op nader onderzoek.”**

De motie waar in de voetnoot naar verwezen wordt is de motie van de leden Peters en Kooiman<sup>4</sup>. Daarin wordt aangegeven dat men wil dat bij elke gemeente een doorzettingsmacht beschikbaar is, die een doorbraak kan forceren voor kinderen en ouders die met hun hulpvraag vastlopen.

Dat is dus geformuleerd vanuit het belang van kinderen en ouders en gaat puur over jeugdhulp. De voorgestelde oplossing is geformuleerd vanuit het belang van gemeenten en samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden zouden geen invloed moeten hebben op doorzettingsmacht richting jeugdhulp. Daar zijn ze niet toe geschoold of bevoegd. Bovendien dienen zij eerder het belang van hun schoolbesturen dan het belang van de kinderen en ouders, dus zij zijn niet onafhankelijk.

Het is beter om voor doorzettingsmacht richting jeugdhulp de jeugdarts in te schakelen, op eenzelfde manier als beschreven in het Wetsvoorstel Leerrecht. Ondanks dat zowel jeugdarts als jeugdhulp betaald worden door de gemeente, heeft een jeugdarts medisch beroepsgeheim en valt onder het medisch tuchtrecht. Dus als de belangen van een jongere niet goed gediend worden kan de jeugdarts aangeklaagd worden.

**IAK: “In de praktijk heeft de meerderheid van samenwerkingsverbanden weliswaar een vorm van doorzettingsmacht belegd, maar de samenwerking met gemeenten ontbreekt vaak nog”**

In de praktijk worden samenwerkingsverbanden bestuurd door schoolbesturen, die niet onpartijdig zijn bij tegengestelde belangen tussen kinderen en ouders tegenover scholen. Met andere woorden, zij zijn niet onafhankelijk genoeg om het belang van het kind goed te dienen. In de Memorie van toelichting staat dat de ‘ambassadeur oppakken en leren van complexe casuïstiek’ in de rapportage over 2019<sup>5</sup> aangeeft dat **mandaat en onafhankelijkheid belangrijker wordt naarmate de complexiteit van een vraag toeneemt**. Daaruit wordt onterecht geconcludeerd dat samenwerking en partnerschap belangrijk zijn, terwijl samenwerking en partnerschap niet leidt tot een onafhankelijk oordeel.

Een jeugdarts kan wel een onafhankelijk oordeel vellen. Het belang van de jeugdarts ligt bij de gezonde ontwikkeling van de jongere met minimale ondersteuning van de gemeente in plaats van financiële en organisatorische belangen van het onderwijs of het verdienmodel van jeugdhulporganisaties. Zoals

---

<sup>4</sup> <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-31839-592.html>

<sup>5</sup> [https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/jaarrapportage\\_2019\\_ambassadeurschap\\_oppakken\\_en\\_leren\\_van\\_complexe\\_casuïstiek-ozj.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/jaarrapportage_2019_ambassadeurschap_oppakken_en_leren_van_complexe_casuïstiek-ozj.pdf) die genoemd is in de Memorie van toelichting is niet de juiste link, het moet zijn: <https://vng.nl/publicaties/jaarrapportage-2019-ambassadeurschap-oppakken-en-leren-van-complexe-casuïstiek>

aangetoond is in de Maatschappelijke businesscase “Levensbrede aanpak bij autisme”<sup>6</sup> kan een gemeente miljoenen besparen als het onderwijs investeert om jongeren “binnenboord” te houden.

Als rechtvaardiging voor de doorbraakaanpak wordt in de Memorie van toelichting gezegd: **“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.”**<sup>7</sup> Een dergelijke conclusie staat echter helemaal niet in dat rapport van Regioplan vermeld.

**IAK: “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.”**

De conclusie dat dit een oplossing is voor het geschetste probleem is onterecht. Het is een schijnoplossing omdat nog steeds niets afgedwongen kan worden en de belangen van onderwijsorganisaties een te grote rol spelen. Dit zal hieronder nader toegelicht worden.

## 2. Wie zijn betrokken?

**IAK: “Voor dit wetsvoorstel hebben we te maken met diverse partijen binnen zowel het onderwijs als de jeugdhulp.”**

Ouders en leerlingen zijn minimaal betrokken. De nadruk ligt op ministeries, gemeenten, onderwijsorganisaties en jeugdhulporganisaties. Ouders & Onderwijs is de enige betrokken organisatie die de belangen vertegenwoordigt van degenen waar het wetsvoorstel uiteindelijk voor bedoeld is: de kinderen. Het gevolg hiervan is dat het wetsvoorstel voornamelijk gebaseerd is op wat de gemeenten en onderwijsorganisaties makkelijk uitvoerbaar vinden en te weinig op de belangen van de kinderen.

## 3. Wat is het probleem?

**IAK: “De afgelopen jaren is er hard gewerkt om het aantal thuiszitters terug te dringen. Zo is ingezet op het voeren van gesprekken in de regio over schoolverzuim, het verbeteren van de registratie van thuiszitters en het Thuiszitterspact.”**

Dit heeft alleen geleid tot meer papieren werkelijkheid, het heeft niet geleid tot een substantieel beter aanbod van passend onderwijs. Het aanbod dat volgens ondersteuningsplannen, schoolgidsen en schoolondersteuningsprofielen aanwezig zou moeten zijn, is er vaak niet. Het stijgende aantal thuiszitters en vrijstellingen 5a bevestigt dat. De inzet van nog meer papieren werkelijkheid (een verplichting tot gezamenlijke afspraken van gemeenten en samenwerkingsverbanden) en meer overlegcultuur zal geen veranderingen in het dekkend aanbod opleveren.

---

<sup>6</sup> <https://www.vanuitautismebekeken.nl/maatschappelijke-businesscase-levensbrede-aanpak-bij-autisme>

<sup>7</sup> <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2019/10/19013-Eindrapport-Impulsthuiszittersaanpak-Regioplan.pdf> die genoemd is in de Memorie van Toelichting is niet de juiste link, het moet zijn <https://www.regioplan.nl/wp-content/uploads/2020/02/19013-Eindrapport-Impuls-thuiszittersaanpak-Regioplan-5sept19.pdf>

**IAK: “Uit onder meer de evaluatie passend onderwijs blijkt dat het probleem van thuiszitten vaak meerdere oorzaken kent die onderwijs niet alleen kan oplossen.”**

Dat lijkt misschien zo. Dat komt meestal omdat tegen de tijd dat kinderen thuiszitten, er al te veel misgegaan is. Dat heeft gevolgen gehad voor hun (mentale) gezondheid. Als er al eerder passend maatwerk voor zo’n leerling was geweest dan zouden veel niet-onderwijs-problemen voorkomen zijn.

Zelfs als kinderen of jongeren complexe medische problematiek hebben die buiten het onderwijs ligt, kunnen ze zich vaak via onderwijs nog wel verder ontplooien. Het onderwijs hoort gericht te zijn op “de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind” (artikel 29, eerste lid sub a van het Kinderrechtenverdrag). Dit staat los van de eventuele noodzaak tot medische behandeling.

**IAK: “Belangrijk in een thuiszittersaanpak is preventie en vroegtijdige signalering en het duidelijk beleggen van taken en verantwoordelijkheden in alle stappen van het (escalatie)proces. Een vorm van doorzettingsmacht – iemand die knopen doorhakt op het moment dat partijen er onderling niet uitkomen – is het sluitstuk.”**

Eens, mits die doorzettingsmacht al vroegtijdig in beeld komt bij dreigende uitval in plaats van daadwerkelijke uitval of nog later, en de doorzettingsmacht onafhankelijk is en het belang van het kind voorop kan zetten zonder conflict met de belangen van de organisatie waar de personen met doorzettingsmacht werkzaam zijn.

Als de doorzettingsmacht van gemeente en samenwerkingsverband iets wil doorzetten waar de ouders het niet mee eens zijn, wat gebeurt er dan? Dit wetsvoorstel zegt dat de doorzettingsmacht niet richting ouders is, dat ouders het nog steeds kunnen weigeren, maar wat is het alternatief? De toch al zwakke rechtspositie van ouders zal hiermee nog meer onder druk gezet worden. Hoe kunnen ouders bezwaar maken tegen de beslissing en een betere beslissing afdwingen?

Het is beter om de doorzettingsmacht bij de jeugdarts te beleggen, zoals beschreven in het Wetsvoorstel Leerrecht, omdat de jeugdarts onder het medisch tuchtrecht valt en ouders op die manier laagdrempelig inhoudelijk bezwaar kunnen maken. De Geschillencommissie Passend Onderwijs kan die rol niet vervullen omdat die alleen kijkt of de wettelijke procedures gevolgd zijn en niet inhoudelijk kijkt naar het belang van het kind.

#### 4. Wat is het doel?

**IAK: “Het wetsvoorstel heeft tot doel om verzuim en schooluitval tegen te gaan.”**

Als dat het doel is, dan is dit wetsvoorstel niet de manier om dat te bereiken.

Bovendien is dit niet het juiste doel. De kern van het probleem is dat niet voor alle kinderen en jongeren een passend onderwijsaanbod beschikbaar is.

## 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

**IAK: “De taak van samenwerkingsverbanden ten aanzien van het terugdringen van thuiszitters volgt slechts impliciet uit de wet. Het ontbreken van een expliciete wettelijke taak van samenwerkingsverbanden bij het terugdringen van het aantal thuiszitters, maakt ook dat een grondslag voor gegevensuitwisseling (uitwisseling van verzuimgegevens) voor dit doel ontbreekt.”**

Uitwisseling van **anonieme** verzuimgegevens met het samenwerkingsverband is prima, maar uitwisseling van bijzondere persoonsgegevens niet. Maar voor het gedetailleerd bespreken van een leerling om de doorbraakaanpak te kunnen bepalen, zijn wel privacygevoelige gegevens nodig over de fysieke/mentale gezondheid en/of het gedrag van de leerling. Met het bieden van een wettelijke grondslag voor deze gegevens vervalt het recht van ouders om bezwaar te maken tegen uitwisseling van deze gegevens met het samenwerkingsverband. In het verleden is herhaaldelijk gebleken dat onderwijsorganisaties dergelijke gegevens ook gebruiken om leerlingen af te wijzen of door te sturen naar minder passende oplossingen.

Daarom vinden wij overheidsinterventie op dit punt (het bieden van een wettelijke grondslag voor extra uitwisseling van persoonsgegevens) niet gerechtvaardigd en zelfs schadelijk voor kinderen en ouders. In het IAK en de Memorie van Toelichting staat: **“Dit wetsvoorstel grijpt niet in op de rechtspositie van leerlingen en ouders.”** Echter door een wettelijke grondslag te bieden voor het extra uitwisselen van persoonsgegevens grijpt dit wel in op hun rechtspositie. Dit heeft mogelijk verstrekkende gevolgen voor leerlingen en ouders. Het is ook gericht op wantrouwen richting ouders. Waarom niet samen met de ouders kijken naar een oplossing? Mochten ouders niet willen meewerken, dan is er sprake van een communicatieprobleem of relatieprobleem en dan zou dat eerst opgelost moeten worden. Het onderwijs kan ook een onderwijsconsulent inschakelen om te bemiddelen.

Het Wetsvoorstel Leerrecht geeft om deze reden een grotere rol aan de jeugdarts. Een jeugdarts heeft beroepsgeheim en kan bijzondere persoonsgegevens dus wel gebruiken om een conclusie te trekken ten aanzien van het vereiste passend onderwijs voor een jeugdige, zonder dat de details van de gegevens gedeeld hoeven te worden met een partij die andere belangen heeft. Het medisch tuchtrecht voorziet in de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen conclusies en maatregelen van de jeugdarts.

**IAK: “Door het wettelijk verplichten van een doorbraakaanpak blijven kwetsbare kinderen en jongeren niet onnodig thuiszitten door onvermogen tussen onderwijs en jeugdhulp om tot oplossingen te komen.”**

Als de doorbraakaanpak alleen inhoudt dat gemeenten en samenwerkingsverbanden verplicht worden om onderling afspraken te maken, dan gaat dit niet leiden tot een vermindering van het onnodig thuiszitten van kwetsbare kinderen en jongeren. Belangen van de onderwijsorganisaties zullen een onevenredig grote rol kunnen spelen. De neiging is dan te groot om de problematiek die ontstaat door te laat ingrijpen in het onderwijs, te individualiseren (te wijten aan de individuele leerling) en naar de jeugdhulp te delegeren.

Wij denken dat het meer effect zal hebben als de Onderwijsinspectie meer gebruik maakt van de controlebevoegdheden en sanctiemogelijkheden die nu al in de wet staan.



## 6. Wat is het beste instrument?

**IAK: “Er is niet gekozen voor het verleggen van bevoegdheden waarmee gemeenten zeggenschap zouden krijgen over het onderwijs of omgekeerd. [...] 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.”**

Gemeenten hebben al zeggenschap over het onderwijs. Zoals beschreven in artikel 3, onder h van het Besluit publieke gezondheid omvatten de werkzaamheden van de jeugdarts ook het beoordelen van het sociale, pedagogische en fysieke milieu van de jeugdige. Onder dit laatste kan ook de onderwijsomgeving van de jeugdige worden begrepen. Vervolgens kan de gemeente, zoals bepaald in artikel 5 van de Wet publieke gezondheid, maatregelen formuleren ter beïnvloeding van gezondheidsbedreigingen (artikel 5, lid 2, onder e). Dit gebeurt ook bijvoorbeeld in het kader van Corona.

Dit staat niet op gespannen voet met de vrijheid die artikel 23 van de Grondwet biedt, gezien ook de recentelijke discussie over de “anti-homoverklaring” van sommige scholen. Volgens artikel 23 zou de school het recht hebben zo’n verklaring te eisen van de ouders, maar niet als het de gezonde ontwikkeling van jongeren belemmert. Dat is hier ook het geval: als een kind of jongere geen passend onderwijs krijgt waardoor diens ontwikkeling onderbroken wordt, brengt dat zoveel schade toe aan een leerling, dat artikel 23 ondergeschikt is.

In de Memorie van toelichting wordt in dit verband verwezen naar de Evaluatie passend onderwijs, eindrapport mei 2020<sup>8</sup>, waarin staat dat duurzame oplossingen vooral gevonden worden in onderlinge samenwerking en minder via afdwingen. Uit dit eindrapport blijkt echter dat dit vooral de mening van het onderwijs is en dat het hierbij niet gaat om het afdwingen van de uitbreiding van het dekkend aanbod, maar eerder over het afdwingen dat gekozen wordt voor iets uit het bestaande aanbod. Dat is geen rechtvaardiging om daarom in dit wetsvoorstel af te stevenen op enkel afspraken en samenwerking, dat gaat onvoldoende helpen.

Het lijkt nu of de lobby van onderwijsorganisaties de overhand gehad heeft, ten koste van het belang van kinderen/jongeren.

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

**IAK: “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.”**

Anonieme verzuimcijfers vallen niet onder de AVG en mogen al gedeeld worden.

In de memorie van toelichting staat: “Terwijl het bieden van een goed ondersteuningsaanbod aan alle leerlingen begint bij het in beeld brengen van degenen die nu niet het juiste ondersteuningsaanbod

---

<sup>8</sup> <https://evaluatiepassendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2020/05/Eindrapport-evaluatie-passend-onderwijs-2020.pdf>

**hebben en daardoor thuis komen te zitten.”** Dat helpt niet om beter dekkend aanbod te creëren. Wettelijk hoeven de samenwerkingsverbanden slechts een “zo passend mogelijke plaats” te bieden. Zie de paragraaf ‘Reactie op het begrip “zo passend mogelijk” in de wettekst’ hieronder. Er wordt nergens in de wet gezegd dat de samenwerkingsverbanden “het juiste ondersteuningsaanbod” moeten hebben voor een bepaalde leerling.

Bovendien is het niet voldoende om te weten welke leerlingen thuis komen te zitten. Om een dekkend aanbod te creëren is het ook nodig om te weten wat die leerlingen nodig hebben. Hiervoor is een deskundig oordeel nodig over de ontwikkelingsmogelijkheden van de leerling, dat wordt gegeven door iemand in een onafhankelijke positie en met een beroepsgeheim voor privacygevoelige gegevens.

Maatregelen die voor individuele leerlingen passend onderwijs afdwingen en het overzicht over de grote lijnen die daarin te zien zijn binnen een regio, helpen wel om beter dekkend aanbod te creëren. Daarin voorziet het Wetsvoorstel Leerrecht.

**IAK: “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.”**

Dat lijkt misschien zo, maar dat komt ook omdat het tegen de tijd dat kinderen thuiszitten, er al te veel misgegaan heeft wat gevolgen heeft gehad voor hun (mentale) gezondheid. Als er al eerder passend maatwerk voor zo’n leerling was geweest, op het moment dat hij dreigt uit te vallen in plaats van het moment dat hij uitgevallen is, dan zouden veel niet-onderwijs-problemen voorkomen zijn.

Zelfs als kinderen of jongeren complexe medische problematiek hebben die buiten het onderwijs ligt, kunnen ze zich vaak via onderwijs nog wel verder ontplooien. Het onderwijs hoort gericht te zijn op “de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind” (artikel 29, eerste lid sub a van het Kinderrechtenverdrag). Dit staat los van de eventuele noodzaak tot medische behandeling.

Dit betekent dat ook deze kinderen niet thuis hoeven te zitten in de betekenis van “geen onderwijs krijgen”. Het Wetsvoorstel Leerrecht biedt hier wel een oplossing voor, dit wetsvoorstel duidelijk niet.

**IAK: “De verwachting is wel dat de wettelijke verankering van de beoogde doorbraakaanpak ervoor zal zorgen dat samenwerkingsverbanden (onderwijs) en gemeenten (jeugdhulp) door het maken van afspraken sneller tot besluiten komen in het belang van de leerling. Als gevolg daarvan zal het eventuele uitblijven van een aanbod minder veroorzaakt wordt doordat een goede overleg- en beslisstructuur ontbreekt.”**

Hier wordt gesproken over het “uitblijven van een aanbod”. In de voorgestelde wettekst staat: **“De afspraken zijn gericht op het beëindigen van het verzuim binnen drie maanden na het ontstaan daarvan.”** Dat geeft aan dat deze doorbraakaanpak pas ingeschakeld wordt als de leerling al (enige tijd) uitgevallen is. Dat is te laat.

Het Wetsvoorstel Leerrecht schakelt een onafhankelijke doorzettingsmacht in bij dreigende uitval, dat is eerder en voorkomt veel bijkomende problemen voor het kind of de jongere.

Bovendien lost het niets op als de belangentegenstellingen tussen gemeente en onderwijs te groot zijn. De aanwezigheid van een overleg- en beslisstructuur helpt dan niet en leidt er niet toe dat het belang van het kind voorop staat.

## Reactie op het begrip “zo passend mogelijk” in de wettekst

Volgens het wetsvoorstel komt in de wet te staan: **“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”** en diverse andere vermeldingen van **“zo passend mogelijk”**

De formulering “een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs” (en de toevoeging “binnen de schoolcontext” die in de Memorie van toelichting genoemd wordt) biedt veel ruimte om aanbodgestuurd te beredeneren: “Er is geen beter passende plaats dus helaas.” Dat is zeer kwalijk, terwijl het juist de bedoeling is om een dekkend aanbod te creëren, waarbij dus moet worden ontdekt dat er geen passende plek is en het aanbod uitgebreid moet worden (binnen of buiten de school!). Immers ook bij een leerling die een onderwijsprogramma volgt op afstand van de school maar onder verantwoordelijkheid van de school waar hij staat ingeschreven, is er sprake van onderwijsdeelname. Ook als er sprake is van onderwijs op maat is er sprake van ‘schoolbezoek’.<sup>9</sup> Ook krijgen zieke jongeren onderwijs aan het (ziekenhuis)bed als zij niet kunnen deelnemen aan het onderwijs in de klas.<sup>10</sup> Tijdens de Coronaperiode werd zelfs door ouders lesgegeven, uiteraard onder verantwoordelijkheid van de school. Met andere woorden, de termen “binnen de schoolcontext” en “zo passend mogelijk” zijn te vaag, beter is het om te spreken van een passend onderwijsprogramma onder verantwoordelijkheid van de school van inschrijving.

In de Memorie van toelichting staat dat samenwerkingsverbanden worden verplicht tot **“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.”** Dit is een loze verplichting, want “zo passend mogelijk” heeft alleen betekenis binnen een goed afgebakende grens tussen wat passend is en wat niet, en die grens wordt nergens aangegeven. Samenwerkingsverbanden zijn dus vrij zelf te interpreteren waar die grens ligt, en kunnen dat ook interpreteren als “zo passend mogelijk binnen het aanbod dat al aanwezig is op de scholen of dat zonder extra investeringen gerealiseerd kan worden”.

Er staat weliswaar ook in het wetsvoorstel: **“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”**, maar aangezien de samenwerkingsverbanden (d.w.z. de schoolbesturen) zelf een doorslaggevende stem hebben in wat beschouwd wordt als zo passend mogelijk, zal dit wetsvoorstel alleen leiden tot goede intenties in de papieren werkelijkheid van een dekkend aanbod. Hun stem is doorslaggevend omdat doorslaggevende volgens de memorie van toelichting gemeenten

---

<sup>9</sup> Zie artikel 8 Wet op het primair onderwijs, artikel 2 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11 Wet op de expertisecentra: Het onderwijs wordt zodanig ingericht dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.

<sup>10</sup> Zie artikel 9a Wet op het primair onderwijs, artikel 18 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 18a Wet op de expertisecentra

alleen een stem hebben vanwege hun verantwoordelijkheid voor het domein jeugdhulp, en het bepalen wat een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs is zal in de praktijk door het samenwerkingsverband bepaald worden.

Het voegt weinig toe aan de al bestaande wettekst *“Het samenwerkingsverband stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, bedoeld in de vorige volzin, 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.”* ([Artikel 18a Wet op het primair onderwijs](#) en [Artikel 17a Wet op het voortgezet onderwijs](#)). Dat heeft tot nu toe niet geleid tot een beter dekkend aanbod en daar voegt dit wetsvoorstel niets dwingend aan toe.

Volgens de Memorie van Toelichting ligt de doorbraakaanpak in het verlengde van de meer expliciet gemaakte taak van het samenwerkingsverband om te zorgen voor een dekkend aanbod. Om voor een leerling een passend aanbod te krijgen, moet allereerst gekeken worden naar het onderwijsaanbod door de school, zodat het kind kan leren. Dat is echt iets anders dan zorg/jeugdhulp die gericht is op begeleiding van bijkomende zaken rondom een eventuele functiebeperking. Als de taak om te zorgen voor een dekkend (onderwijs)aanbod niet goed verankerd is heeft de doorbraakaanpak dus ook weinig toegevoegde waarde. Jeugdhulp is geen oplossing voor de tekorten van passend onderwijs.

## Reactie op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens door het samenwerkingsverband

In het wetsvoorstel wordt ook voorgesteld om de volgende tekst aan de wet toe te voegen: **“Het samenwerkingsverband en [...], 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.”**

Dit is zeer onwenselijk en zelfs schadelijk vanuit het oogpunt van ouders en hun kind, omdat het samenwerkingsverband niet in alle gevallen de deskundigheid heeft om te oordelen over de gezondheid van de leerling maar die gegevens wel kan gebruiken om bepaalde onderwijsmogelijkheden af te wijzen. Het samenwerkingsverband wordt bestuurd door schoolbesturen en die hebben belangen die tegengesteld kunnen zijn aan het belang van de leerling om zich zo volledig mogelijk te ontplooiën. Ouders kunnen na deze wetswijziging geen bezwaar meer uiten tegen het delen van deze privacygevoelige gegevens.

Er is ook een oplossing mogelijk is waarbij het samenwerkingsverband geen wettelijke grondslag krijgt voor het verwerken van deze bijzondere persoonsgegevens. Het is gericht op wantrouwen richting ouders. Waarom niet samen met de ouders kijken naar een oplossing? Mochten ouders niet willen meewerken, dan is er sprake van een communicatieprobleem of relatieprobleem en dan zou dat eerst opgelost moeten worden. Het onderwijs kan ook een onderwijsconsulent inschakelen om te bemiddelen.

Het Wetsvoorstel Leerrecht geeft om deze reden een grotere rol aan de jeugdarts. Een jeugdarts heeft beroepsgeheim en kan bijzondere persoonsgegevens dus wel gebruiken om een conclusie te trekken ten



aanzien van het vereiste passend onderwijs voor een jeugdige, zonder dat de details van de gegevens gedeeld hoeven te worden met een partij die andere belangen heeft. Het medisch tuchtrecht voorziet in de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen conclusies en maatregelen van de jeugdarts.

Kortom, deze extra grondslag voor het delen van persoonsgegevens is niet nodig en daarom is het niet gerechtvaardigd om dit in de wet vast te leggen.