

Wetsvoorstel doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp & wetsvoorstel leerrecht

Inbreng VOS/ABB ten behoeve van internetconsultatie

Inleiding

Vanwege de raakvlakken tussen het wetsvoorstel doorbraakaanpak voor onderwijs en jeugdhulp (hierna: 'wetsvoorstel doorbraakaanpak') en het initiatiefwetsvoorstel leerrecht (hierna: 'wetsvoorstel leerrecht'), kiest VOS/ABB ervoor beide voorstellen in één reactie te bespreken. Beide hebben tot doel om verzuim en schooluitval tegen te gaan, en daarmee het aantal thuiszitters terug te dringen. Een doelstelling waarmee VOS/ABB, de vereniging voor openbaar onderwijs en algemeen toegankelijk scholen, het van harte eens is. Al enige tijd beijvert VOS/ABB zich voor inclusiever onderwijs; het recht voor ieder kind op onderwijs. De aanpak van thuiszitters past geheel in die lijn.

De wijze waarop de twee wetsvoorstellen het doel willen bereiken verschilt. Het wetsvoorstel doorbraakaanpak beoogt de samenwerkingsverbanden en de gemeenten beter toe te rusten om met de schoolbesturen uitval en verzuim tegen te gaan. Het wetsvoorstel leerrecht lijkt een stap verder te gaan door verankering en versterking van de wettelijke basis – zoals het recht van iedere jongere op onderwijs – te beogen. Hieronder valt de aanpassing van de vrijstelling van ouders van de verplichting om een leerling op een school in te schrijven, zodat minder makkelijk een beroep op die vrijstelling kan worden gedaan.

De beoogde doelgroep, gegeven de (summiere) data, verschilt in beide voorstellen. Bij de doorbraakaanpak spreekt de opsteller over 4.500 kinderen en jongeren die in 2018-2019 thuis zaten zonder vrijgesteld te zijn van de leerplicht. In het geval van leerrecht gaat het over 6.022 vrijstellingen die werden verleend in 2019. Wanneer het wetsvoorstel leerrecht in de huidige vorm is ingevoerd, betekent dit dat het gaat om een doelgroep van in totaal ruim 10.000 kinderen. Dit aantal zal dus door invoering van beide voorstellen weer terug naar school gaan (c.q. moeten). We gaan hier eerst in op het wetsvoorstel doorbraakaanpak. Daarna bespreken we het initiatiefvoorstel Leerrecht. Tot slot onze conclusie.

Doorbraakaanpak

Bij de doorbraakaanpak ligt het accent op aanpassing van de huidige procedures en het proces om daardoor efficiënter en effectiever verzuim en schooluitval te verminderen. De samenwerkingsverbanden en gemeenten worden verplicht een regionale overleg- en beslisstructuur in de richten. Daarnaast krijgen de samenwerkingsverbanden de verplichting zorg te dragen voor een dekkend aanbod, en te adviseren in individuele gevallen. In het wetsvoorstel doorbraakaanpak moeten afspraken worden gemaakt over:

- *De procedure voor totstandkoming van een passende plek*
Inclusief regionale escalatieladder
- *De procedure van besluitvorming als het proces vastloopt*
Het overleg tussen betrokken partijen, in de vaak complexe situatie van de leerling/jongere, moet worden doorbroken door een procesregisseur die mandaat heeft om te besluiten wat er moet gebeuren met de leerling; doorzettingsmacht.

- *Proces besluitvorming over financiering*
Gemeenten en samenwerkingsverbanden maken vooraf afspraken voer deze besluitvorming
- *Overleg met jongeren en ouders*
Een overleg- en beslisstructuur waarin wordt vastgelegd dat en op welke wijze wordt overlegd met de leerling en ouders
- *Nazorg en monitoring*
- *Procesregisseur die regie voert op naleving van de afspraken*

Deze verplichte afspraken in de doorbraakaanpak bevatten volgens VOS/ABB het gevaar van (meer) bureaucratie, nieuwe functies (procesregisseur), meer overleg en meer afstemming. De vraag is ten zeerste of het kind, de ouders en ook het onderwijs hiermee gebaat zijn. Wordt hiermee het doel gediend dat dit wetsvoorstel beoogt? De voorgestelde aanpak komt immers naast bestaande overleggen zoals een smal ondersteuningsteam en een breed ondersteuningsteam (multidisciplinair). Het voorstel levert bij VOS/ABB daarmee vragen op als:

- Wat levert meer overleg en meer functionarissen op?
- Hoe verhouden die zich qua bevoegdheden tot elkaar?
- Wat garandeert dat deze voorgestelde aanpassing in overleg- en beslisstructuur wel succesvol zal zijn?
- Waarom wordt in de doorbraakaanpak de jeugdarts niet genoemd als belangrijke schakel?
- Is het voor samenwerkingsverbanden doenlijk om in individuele gevallen te adviseren (span of control, afstand)?
- Waarom wordt niet gekozen om het Thuiszitterspact te versterken?

Vooraf de instelling van de procesregisseur ziet VOS/ABB niet als wenselijk. Het is de creatie van nog een instantie/functionaris die het mandaat van bestaande beslissers doorkruist om de doorbraakaanpak handen en voeten te moeten geven. Daarbij is het mandaat van de procesregisseur vooraf niet duidelijk en dat helpt niet in dit proces. Waarom een extern ingehuurde kracht deze rol moet krijgen is ook niet duidelijk. De versterking van de positie van de jeugdarts is een duidelijkere keuze, zoals in het wetsvoorstel leerrecht. VOS/ABB voorziet dat de procesregisseur bestaande projecten frustreert waar al succes wordt geboekt. Dat wordt bevestigd in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel leerrecht waarin wordt uitgeweid over de vulling van overlegtafels op scholen met allerhande functies en dat dit het doel van beide wetsvoorstellen niet dient. Daar zou de procesregisseur dan nog bijkomen. Verrassend in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel doorbraakaanpak is dat daarbij wordt gesteld dat regionale projecten vooral moeten kunnen blijven bestaan, terwijl een versnipperde aanpak ook als probleem wordt aangemerkt. Het wetsvoorstel doorbraakaanpak zit daarmee wat onsamenhangend in elkaar en lijkt wat los te staan van de praktijk en wat nodig is in die praktijk.

Los van bovenstaande vragen en kritiepunten, is de inschatting van VOS/ABB dat het wetsvoorstel doorbraakaanpak wel in een bepaalde behoefte voorziet. In gesprekken met onze samenwerkingsverbanden over de thuiszittersproblematiek en doorzettingmacht, kwam het gemis van een wettelijke grondslag voor uitwisseling van persoonsgegevens aan de orde. Dat creëert het wetsvoorstel doorbraakaanpak nu wel. En dat voorziet in de behoefte van scholen, samenwerkingsverband en gemeenten tot uitwisseling van de benodigde informatie over de thuiszitter.

Zoals in de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel doorbraakaanpak wordt gesteld, zal het wettelijk vastleggen van de doorbraakaanpak waarschijnlijk geen oplossing bieden voor alle thuiszitters, maar het is in ieder geval een begin voor een wettelijke verankering van alle instrumenten die er zijn om het aantal thuiszitters terug te dringen. VOS/ABB erkent dat het regelen van

gegevensuitwisseling een cruciale basis vormt om leerlingen (en hun ouders) goed in beeld te krijgen en te houden.

Leerrecht

In het wetsvoorstel leerrecht wordt een fundamentele keuze gemaakt in de wijziging van de Leerplichtwet uit 1969. De gedachte is om aan de voorkant iets te regelen, opdat ouders/ leerplichtambtenaar/ school(bestuur) niet (te gemakkelijk) grijpen naar de mogelijkheid van vrijstelling die artikel 5 onder a. van de Leerplichtwet biedt. Deze keuze klinkt doordachter, duurzamer en doet meer recht aan de positie van het kind in de ogen van VOS/ABB. Het positioneert het recht op onderwijs duidelijk. Vermindering van de mogelijkheid gebruik te maken van die vrijstelling is stap één. Dat vervolgens het onderwijs moet meebewegen door een passende plek te bieden, moge duidelijk zijn.

Bijzonder is wel dat artikel 23 van onze Grondwet niet is meegenomen in de beide wetsvoorstellen, vooral niet in het wetsvoorstel leerrecht. Hoogleraar Pieter Huisman haalde eerder aan dat leerplicht ook een leerrecht schept voor de burger en haalde daarbij de parlementaire handelingen tijdens de Pacificatie aan waarin dit door een Kamerlid werd vertaald als 'één kind= één openbare schoolvoorziening'.¹ Dat dit in de praktijk niet als zodanig wordt begrepen, geeft ook een reden om dat duidelijker in de wet te verankeren, zoals met het wetsvoorstel leerrecht deels wordt getracht. Ook is het bijzonder dat het sociale grondrecht uit artikel 23 niet wordt gebruikt als onderbouwing om te zorgen voor een toegankelijk en bereikbaar aanbod. In het verlengde daarvan geldt ook de uitspraak van de Raad van State in de zaak Kemper uit 1989. De Raad van State stelde daarbij dat uit artikel 23 lid 4 van de Grondwet een zorgplicht kan worden afgeleid voor voldoende toegankelijk speciaal onderwijs.² De wijzigingen ten aanzien van de vrijstelling in de Leerplichtwet in het kader van het wetsvoorstel leerrecht verduidelijkt dit.

De noodzaak van de aanpassing van de Leerplichtwet volgt daarnaast uit het feit dat het Kinderrechtenverdrag is aangepast en de Leerplichtwet daarop nog niet werd herzien. Het is mooi dat het beroep op de vrijstelling wordt beperkt tot jongeren die niet in staat zijn of zullen zijn tot ontplooiing van hun persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens. In combinatie met het wetsvoorstel doorbraakaanpak maakt dit dat jongeren die geen beroep op de vrijstelling kunnen doen, een passende plek in het onderwijs kunnen krijgen. Eventueel via de wettelijke verankering van de doorzettingsmacht.

De opsteller van het wetsvoorstel leerrecht heeft, wat VOS/ABB betreft, goed nagedacht over de rol van het samenwerkingsverband en de jeugdarts in de uitvoering. De positie van de jeugdarts op school wordt expliciet en versterkt. De jeugdarts heeft overigens al doorzettingsmacht op grond van de Wet publieke gezondheid.

¹ P.W.A. Huisman, 'Een genoegzaam aantal openbare scholen. De alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs in verleden en heden', Den Haag: 2008.

² ABRvS 10 mei 1989 (Kemper), Gst 6882, 3.

Conclusie

VOS/ABB is van mening dat een brede aanpak meer soelaas biedt dan op verschillende plekken pleisters te plakken. Het ontstaan van (meer) bureaucratie via het wetsvoorstel doorbraakaanpak is daarbij in de ogen van VOS/ABB ongewenst. Het veld zal hiermee allesbehalve geholpen zijn, het aantal thuiszitters zal er waarschijnlijk niet door worden verminderd, zoals de opstellers van het voorstel doorbraakaanpak zelf ook concluderen.

Het wetsvoorstel doorbraakaanpak creëert wel zaken die volgens VOS/ABB dienend zijn:

- de wettelijke grondslag voor het uitwisselen van persoonsgegevens, en
- de wettelijke grondslag van de doorzettingsmacht.

Het wetsvoorstel leerrecht regelt de noodzakelijke aanpassing met betrekking tot een beroep op de vrijstelling in de Leerplichtwet op de verplichting tot inschrijving op een school. Dit betreffen drie, in de ogen van VOS/ABB, noodzakelijke wettelijke wijzigingen die goed in één wetsvoorstel kunnen worden vervat. Dat biedt een betere basis voor gerichte aanpak van thuiszittersproblematiek en verzuim; zonder nieuwe regels, meer overleggen en/of extra (externe) functionarissen.