

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

1. Wat is de aanleiding?

In Nederland gaan duizenden kinderen niet naar school, terwijl ieder kind recht heeft op onderwijs en ontwikkeling. De regering heeft zich in het coalitieakkoord als doel gesteld om onnodig thuiszitten terug te brengen tot nul. De afgelopen jaren is ingezet op het voorkomen en het terugdringen van het aantal 'thuiszitters,' kinderen die langdurig niet naar school gaan (verzuimen). Er wordt gewerkt aan maatwerk, combinaties van onderwijs en zorg op één locatie en de financiering van zorg in onderwijstijd wordt vereenvoudigd. Ook wordt vanuit de aanpak om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, ingezet op preventieve maatregelen om uitval te voorkomen. In dat kader is het belangrijk dat scholen verzuim goed registreren en dit ook doen op een eenduidige manier. Verzuim (geoorloofd en ook ongeoorloofd) is namelijk vaak een voorbode van uitval.

Dat er zoveel kinderen zijn die om verschillende redenen niet (volledig) naar school gaan, vindt de regering zorgelijk. De regering wil dan ook dat het aantal kinderen dat (tijdelijk) niet naar school gaat terugdringen. Om dit te bewerkstelligen heeft de regering een nieuwe en aangescherpte verzuimaanpak aangekondigd.

De volgende drie maatregelen uit de verzuimaanpak maken deel uit van dit wetsvoorstel:

1. de wijze van het registreren van verzuim wordt eenduidig;
2. samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden beter toegerust om verzuim en schooluitval met schoolbesturen en gemeenten tegen te gaan; en
3. het onderwijskundig perspectief wordt verplicht betrokken bij de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet.

De nieuwe verzuimaanpak is ook uiteengezet in de volgende stukken:

- Regeerakkoord van 15 december 2021 "Omzien naar elkaar, voortuitkijken naar de toekomst"¹;
- Kamerbrief van 28 maart 2022 over "Verzuimcijfers 2020-2021 en verzuimaanpak".²

2. Wie zijn betrokken?

Dit wetsvoorstel is bedoeld voor leerlingen en hun ouders, mbo-studenten, scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten. Vertegenwoordigers van deze groepen zijn daarom bij dit wetsvoorstel betrokken middels gesprekken en/of deelname aan werkgroepen.

Leerplichtambtenaren - Ervaringen ophalen; Betrokken bij preventie en handhaving
Ingrado – Consultatie/Advisering; vertegenwoordiger doelgroep
Jeugdgezondheidszorg – Afstemming, Consultatie, en Advisering; Betrokken bij uitvoering
DUO – Afstemming, Consultatie, en Advisering; Betrokken bij uitvoering
Gemeenten – Consultatie; Autoriteit leerplichtambtenaren.
Belangenorganisaties³ – Consultatie
Kennisinstituten - Consultatie/Advisering – kennis van het probleem

3. Wat is het probleem?

Het probleem is driedig:

1. Het lukt scholen nu niet goed om te kijken naar de totale aanwezigheid. Dat heeft meerdere oorzaken:

- niet al het verzuim wordt geregistreerd;
- er is onduidelijkheid over het soort verzuim;
- scholen registreren wel maar de mate waarin hier actie op wordt ondernomen verschilt;
- patronen worden onvoldoende herkend;

¹ [Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, voortuitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

² Kamerstukken II, 2021/2022, 26695 nr. 138.

³ PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Ouders & Onderwijs, VNG, Steunpunt Passend Onderwijs, NJI, NCJ, Netwerk LPO, sectorraad swv vo, LAKS, JongPIT

- er is onduidelijkheid over wie wat doet in de school en wanneer de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld;
- het melden is complex en arbeidsintensief o.a. door verschillende soorten verzuim;
- het staat nu niet eenduidig in de wet dat scholen een verzuimbeleid moeten hebben. Daar zijn verder ook geen kaders voor vastgelegd.

Door deze problemen wordt problematisch verzuim te laat gesignaleerd en wordt hier te laat actie op ingezet. Hierdoor kan het verzuim verergeren.

2. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs hebben geen expliciete wettelijke taak bij het terugdringen van het aantal leerlingen dat niet naar school gaat. Dat maakt ook dat een grondslag voor de uitwisseling van verzuimgegevens 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 niet naar school gaan, ook de kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht (op grond van artikel 5 onder a Lpw) vanwege bijvoorbeeld het ontbreken van een passende plek in het onderwijs.

3. Artsen zijn niet altijd voldoende op de hoogte van het onderwijsaanbod en de onderwijsontwikkelingen om goed te kunnen beoordelen of een kind in staat is om naar school te gaan. In de huidige procedure van het ontstaan van een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, Leerplichtwet komt het onderwijskundige perspectief niet aan bod. Ook wordt de duur van de vrijstelling gezien als een probleem. Op dit moment bestaan twee opties: een tijdelijke vrijstelling voor de duur van een jaar, of een permanente vrijstelling voor de duur van de gehele leerplichtige leeftijd. Een tijdelijke vrijstelling moet ieder jaar opnieuw worden aangevraagd, terwijl een permanente vrijstelling definitief is en geen uitzicht meer biedt op een heroverweging na een aantal jaren. Daar zit nu geen flexibiliteit in.

4. Wat is het doel?

De regering wil het aantal kinderen dat (tijdelijk) minder of niet naar school gaat terugdringen. Het stimuleren van de aanwezigheid op school is een belangrijke voorwaarde om van onderwijs te kunnen genieten. Daarbij is het recht op onderwijs een grondrecht dat door scholen en gemeenten gewaarborgd moet worden. Kinderen (en hun ouders) moeten gemist worden als ze er niet zijn, al voordat er sprake is van ontluikend verzuim met of zonder geldige reden. Verzuimbeleid - als onderdeel van het aanwezigheidsbeleid - gaat met name over wat een school doet, welke acties en maatregelen in gang worden gezet als een leerling er om wat voor reden niet is. Kinderen die om welke reden dan ook niet naar school gaan, mogen zich nooit aan hun lot overgelaten voelen. Het eenduidige bijhouden van alle afwezigheid is een noodzakelijke eerste stap bij het terugdringen van verzuim. Zo valt het eerder op als een kind niet aanwezig is en kan er snel actie worden ondernomen en maatwerk worden geboden. Dit met als doel dat elk kind een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen, ook als hij of zij tijdelijk niet naar school kan.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het doel van onderwijs in Nederland is dat iedereen volwaardig mee kan doen aan de maatschappij. Hiervoor is het onderwijs een belangrijk middel. Ook hebben alle kinderen tot 18 jaar recht op onderwijs. De overheid heeft de taak dit recht op onderwijs te waarborgen. Daartoe zijn leerlingen leer- of kwalificatieplichtig. De Leerplichtwet is de basis waarmee scholen en gemeenten het recht op onderwijs waarborgen.

Uit onderzoek blijkt echter dat duizenden kinderen niet of slechts beperkt naar school gaan, terwijl dit wel mogelijk is. Een belangrijke reden is dat ziekteverzuim niet bij alle scholen goed in beeld is en scholen en gemeenten nog te vaak te laat actie ondernemen. Ook is er geen eenduidig landelijk beeld van de omvang van het aantal kinderen dat niet naar school gaat. Om het recht op onderwijs te garanderen voor alle kinderen in Nederland en ze volwaardig mee te laten doen aan de maatschappij, is overheidsingrijpen noodzakelijk.

6. Wat is het beste instrument?

Eenduidige registratie

Het beste instrument is om ervoor te zorgen dat scholen verplicht elk (les)uur en elke soort verzuim registreren, en om de juiste gegevens inzichtelijk te maken voor de juiste betrokken partijen. Op dit moment maken scholen onderscheid in het registreren van geoorloofd verzuim en

ongeoorloofd verzuim. Scholen hebben nu geen verplichting om geoorloofd verzuim structureel te registreren. Vaak doen ze dat wel, maar het geen wettelijke eis. Hierdoor is het beleid landelijk niet eenduidig. Om ervoor te zorgen dat scholen verplicht worden om elk lesuur en elk soort verzuim te registreren is een wetswijziging nodig.

Met deze eenduidige registratie kan veel beter gestuurd worden op het tegengaan van verzuim. Dit instrument is een beperkte aanvulling op het takenpakket van scholen maar heeft naar verwachting een groot positief effect. Het instrument is daarmee proportioneel ten opzichte van het beoogde doel.

Taak voor het samenwerkingsverband bij verzuim

Om voor samenwerkingsverbanden in individuele gevallen te kunnen adviseren over verzuim of bemiddelen bij het vinden van het juiste ondersteuningsaanbod, zijn de juiste gegevens nodig. Voor deze gegevensuitwisseling is een wettelijke taak nodig voor de samenwerkingsverbanden voor het terugdringen van het verzuim. Daarom wordt dit middels dit wetsvoorstel geregeld dat samenwerkingsverbanden een wettelijke taak krijgen. Hierdoor zijn zij beter in staat het dekkend aanbod te creëren en de individuele leerling sneller te ondersteunen waar dat nodig is. Ook is het samenwerkingsverband hierdoor beter in staat te toetsen of het aanbod in de regio dekkend is. Met voorgestelde wijziging verwacht de regering dat samenwerkingsverbanden in een betere informatiepositie komen.

Onderwijskundig perspectief vrijstelling 5 onder a

Om artsen die een verklaring geven over de lichamelijke en psychische gesteldheid van een kind, op de hoogte te brengen van het onderwijsaanbod en de onderwijsontwikkelingen, moet het onderwijskundig perspectief beschikbaar komen. Samenwerkingsverbanden kunnen zowel van het regionaal beschikbare ondersteuningsaanbod als van de individuele leermogelijkheden van het kind een volledig beeld verkrijgen. Door te regelen dat samenwerkingsverbanden dat beeld in een advies meegeeft aan de arts, kan de arts een betere afweging maken of een kind geschikt is om onderwijs te volgen. De vrijstelling 5 onder a is op wetsniveau geregeld waardoor voor deze maatregel een wetswijziging noodzakelijk is.

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

Dit wetsvoorstel zal ertoe leiden dat de belasting op het doenvermogen van burgers (kinderen en hun ouders) wordt verminderd. Doordat er meer variatie in de duur van een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, Leerplicht komt, kan langer dan voor de duur van een jaar een vrijstelling ontstaan. Ouders hoeven dan niet meer elk jaar de procedure voor het ontstaan van een vrijstelling te volgen.