

Rotterdam, 20 september 2022

Betreft: Reactie op wetsvoorstel 'Terugdringen verzuim'

Geachte heer, mevrouw,

Ingrado is de brancheorganisatie en het kenniscentrum voor Leerplicht en RMC. Wij zetten ons in voor het recht op onderwijs en ontwikkeling van alle jongeren.

Ingrado is positief over de aandacht voor een sluitende en eenduidige verzuim- ofwel aanwezigheidsregistratie en de stappen die in dit voorstel worden gezet naar een aanwezigheidsbeleid. De focus op aanwezigheid, waarbij het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim verdwijnt, versterkt de preventie van langdurig verzuim en schooluitval. Uit onderzoek is gebleken dat bij een aanwezigheid van 90% al gesproken kan worden van chronisch verzuim en dat geoorloofd en ongeoorloofd verzuim positief zijn gecorreleerd: jongeren die meer ongeoorloofd afwezig zijn, zijn ook meer geoorloofd afwezig en vice versa.

De meerwaarde van het aanwezigheidsdenken is bovendien dat daarin wordt uitgegaan van een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokkenen (ouders, kinderen, gemeenten en onderwijs). Dit in tegenstelling tot het verzuimdenken waarbij de oorzaak van verzuim wordt gezocht bij individuele leerlingen en hun ouders.

In verschillende onderzoeken naar de Thuiszittersaanpak is aanbevolen om het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim op te heffen (Dullaert en Gedragswerk, 2019) of om meer oog te hebben voor zorgelijk ziekteverzuim (Lubberman et. al. 2019). In beide onderzoeken wordt geconstateerd dat op scholen vaak veel te laat wordt gesignaleerd dat er sprake is van problemen en dat leerplicht in een veel te laat stadium wordt ingeschakeld. Ook in de wetenschappelijke literatuur waarin het 'aanwezigheidsdenken' centraal staat en waaraan de minister in de toelichting op de nieuwe voorstellen refereert, wordt het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim als niet ter zake doende gezien in relatie tot het voorkomen van langdurig verzuim en schooluitval.

Het is dan ook een stap vooruit dat met dit voorstel geregeld wordt dat leerplicht bij een melding van ongeoorloofd verzuim, zicht krijgt op het totale verzuim van een leerling. Alleen dan is het goede gesprek mogelijk en kan een goede inschatting worden gemaakt van de gewenste ondersteuning. Ingrado zou echter graag zien dat het voorstel een stap verder gaat door mogelijk te maken dat scholen zorgelijk verzuim bij leerplicht kunnen melden.

Als de minister echt over wil gaan op het 'aanwezigheidsdenken', komt in de vernieuwde leerplichtwet de term 'aanwezigheid' centraal te staan en zet de minister scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten samen met leerlingen en ouders in positie om zorgelijk verzuim (geoorloofd en/of ongeoorloofd) om te buigen naar een situatie waarin jongeren weer volop gebruik kunnen maken van hun recht op onderwijs. Bijkomend voordeel van het melden van zorgelijk verzuim in plaats van ongeoorloofd verzuim is de vereenvoudiging die dat met zich meebrengt voor scholen. Scholen hebben nu vaak moeite met het kwalificeren van verzuim als geoorloofd of ongeoorloofd verzuim<sup>1</sup>.

Ingrado kan zich goed vinden in de drie hoofdlijnen die in dit wetsvoorstel worden uitgewerkt. In deze reactie gaan we puntsgewijs in op de drie hoofdlijnen zoals die in de Memorie van Toelichting worden vermeld:

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.
3. Het onderwijskundig perspectief wordt verplicht betrokken bij de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet.

## **1. De wijze van het registreren van verzuim wordt eenduidig**

De voorgestelde maatregelen kunnen er naar onze mening toe bijdragen dat het verzuim wordt teruggedrongen. Een eenduidige registratie heeft een positieve uitwerking op het voorkomen van verzuim omdat het analyse van de geregistreerde gegevens mogelijk maakt, hetgeen leidt tot een beter inzicht in de aanwezigheid van kinderen op individueel, klas en schoolniveau. Dit zijn overigens ook de eerste bevindingen uit de door u bezochte proeftuin in Twente.

Voor een zo groot mogelijk effect van de maatregelen is het van belang dat het registreren van verzuim ofwel de aanwezigheidsregistratie voor de school zo eenvoudig mogelijk wordt ingericht waardoor die registratie zo min mogelijk tijd en inspanning vergt. Dit komt ook de kwaliteit van de registratie ten goede. De huidige (leerlingvolg-) systemen waarin het verzuim wordt geregistreerd, moeten zodanig worden aangepast dat het registreren van aanwezigheid een eenvoudige en in tijd korte handeling is.

Of een positief effect van de maatregelen daadwerkelijk gerealiseerd wordt, is afhankelijk van de bereidheid en mogelijkheid van scholen om op verschillende niveaus met de aanwezigheidsgegevens aan de slag te gaan. Op het niveau van afzonderlijke leerlingen moeten scholen helder hebben wanneer verzuim van afzonderlijke leerlingen zorgelijk is, en

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld <https://ingrado.nl//media/files/actueel/bijlage-2-aanvullend-onderzoek-achtergrond-cijfers.pdf>

van de stappen die zij willen zetten met leerlingen en hun ouders wanneer sprake is van zorgelijk verzuim. Om lering te kunnen trekken uit aanwezigheidsgegevens op bijvoorbeeld klas-, leerjaar of schoolniveau moet de school bereid en in staat zijn die gegevens op die niveaus te analyseren en daar conclusies aan te verbinden. Het duiden en analyseren van deze data vraagt om kennis en expertise. Ingrado wil de ontwikkeling daarvan graag ondersteunen.

De voorgestelde maatregelen kunnen volgens ons versterkt worden door leerplichtambtenaren beter in positie te brengen om het leerrecht van jongeren te versterken en scholen te adviseren over het bevorderen van aanwezigheid<sup>2</sup>. In de praktijk vervullen leerplichtambtenaren die rol vaak al. In veel gemeenten onderhoudt leerplicht nauw contact met scholen en attendeert zij scholen op het belang van aanwezigheid en het tijdig melden van (ongeoorloofd) verzuim. In alle gemeenten werkt leerplicht op basis van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). De MAS beschrijft in een stappenplan 4 routes bij meldingen van ongeoorloofd verzuim. Bij verzuim met achterliggende problematiek staat de inzet van jeugdhulp voorop. Deze aanpak is door Halt, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en Ingrado samen met het werkveld ontwikkeld om (langdurige) schooluitval te voorkomen. De voorganger van de MAS, Strafrechtelijk aanpak schoolverzuim (SAS), droeg onvoldoende bij aan het voorkomen van langdurig schoolverzuim. Ook nu nog is de ervaring van leerplichtambtenaren dat het opmaken van een Proces Verbaal, voor zover dat nog gebeurt, zelden tot gevolg heeft dat het schoolverzuim tot een eind komt. Leerplichtambtenaren vervullen nu vaak een makel- en schakelrol<sup>3</sup>. Ze zoeken samen met de leerling en diens ouders naar de mogelijkheden die er zijn om een leerling weer naar school te laten gaan. Om goed het gesprek met leerlingen en ouders aan te kunnen gaan, is het essentieel dat leerplicht het totale verzuim van een leerling in het huidige en voorgaande schooljaar in beeld heeft. Het is dan ook een stap vooruit dat met dit voorstel geregeld wordt dat leerplicht bij een melding van ongeoorloofd verzuim, zicht krijgt op de totale afwezigheid van een leerling. Alleen dan is het goede gesprek mogelijk en kan een goede inschatting worden gemaakt van de ernst van de situatie en de gewenste ondersteuning. Ingrado zou echter graag zien dat er ook meer aandacht komt voor de mogelijkheid voor scholen om zorgelijk verzuim bij leerplicht te melden. Het benoemen van verzuim als zorgelijk of niet zorgelijk past naar onze mening sowieso beter bij het denken in aanwezigheid dan het (vaak niet goed te maken en in de praktijk irrelevante onderscheid) tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.

Ingrado is met u van mening dat het voor scholen belangrijk is om ruimte te hebben om het eigen verzuim(aanwezigheids)beleid vorm te geven. Niet iedere school is hetzelfde en dat vraagt om een maatwerk. Ouders spelen een cruciale rol in de aanwezigheid van leerlingen.

---

<sup>2</sup> Zie ook <https://ingrado.nl/kennisbank/items/schoolklimaat-en-verzuim>

<sup>3</sup> Zie <https://www.regioplan.nl/actueel/de-leerplichtambtenaar-handhaver-adviseur-schakelaar-en-partner>

We ondersteunen dan ook dat ouders via de medezeggenschapsraad instemming moeten geven aan de verplichtende elementen van het aanwezigheidsbeleid.

### *Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Inspectie van het Onderwijs*

In het kader van inzicht in het verzuim en kwaliteit van het aanwezigheidsbeleid, kan de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie) wellicht een goede extra mogelijkheid geven. Door middel van een dergelijke samenwerkingsovereenkomst krijgen leerplichtambtenaren van gemeenten die deze hebben afgesloten inzage in het ongeoorloofd verzuim. Aanpassing van dit artikel zou ook toegang kunnen regelen tot het geoorloofd verzuim, onder verantwoordelijkheid van de Inspectie. De leerplichtambtenaar kan dan als “critical friend” meekijken met de school en de Inspectie informeren waar het beter kan.

## **2. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden beter toegerust om verzuim en schooluitval met schoolbesturen en gemeenten tegen te gaan**

Ingrado staat positief tegenover de voorstellen waarbij samenwerkingsverbanden een betere informatiepositie ten opzichte van het verzuim ofwel aanwezigheid kunnen krijgen. Daarmee ontstaat volgens Ingrado ook een verbeterde basis voor samenwerking tussen de samenwerkingsverbanden, de scholen en de afdelingen Leerplicht of Regionale Bureaus Leerplicht (RBL). Ook zien we hier een mogelijke samenhang met de samenwerkingsovereenkomst met de Inspectie waarbij de leerplichtambtenaar in haar adviserende en ondersteunende rol als critical friend van toegevoegde waarde is.

## **3. Het onderwijskundig perspectief wordt verplicht betrokken bij de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet**

Ingrado kan zich goed vinden in het betrekken van het onderwijskundig perspectief van het samenwerkingsverband bij een aanvraag van de vrijstelling 5 onder a. Niet alleen komt dit de zorgvuldigheid van het proces van de vrijstelling ten goede maar de actieve betrokkenheid van het samenwerkingsverband onderstreept ook hun rol om in betreffende regio zorg te dragen voor passend onderwijs voor ieder kind. In de documenten van het wetsvoorstel wordt gesproken over de mogelijkheid om de duur van de vrijstelling 5 onder a geheel aan de arts over te laten. Ingrado is positief over de mogelijkheid voor maatwerk, maar kan zich voorstellen dat het praktisch is wanneer hier vooraf een keuzemogelijkheid in tijd aangegeven wordt, zoals 1 jaar, 2 jaar 3 jaar, 5 jaar of tot en met leerplichtige leeftijd.

## Tot slot

Zoals we al in de inleiding opmerkten kan Ingrado zich goed vinden in het wetsvoorstel. Wij zien dat in het voorstel eerste stappen worden gezet die het leer- en ontwikkelingsrecht van alle jongeren versterken. Ingrado ziet als kenniscentrum ook nog uitdagingen waarbij we graag willen meedenken over oplossingen, zoals de ontwikkeling van aanwezigheidsbeleid voor jongeren van 18 jaar en ouder. Volgens Ingrado is het ook voor deze leeftijdsgroep van belang om een dergelijke benadering te ontwikkelen, zodat ook zij in de verzilvering van hun recht op onderwijs en ontwikkeling worden ondersteund.

We zijn blij dat met het voorliggende voorstel de focus op ongeoorloofd verzuim wordt verlegd naar aanwezigheid en verzuim in het algemeen. Het huidige voorstel maakt het mogelijk om problemen eerder te signaleren en om indien nodig leerplicht eerder in te schakelen ten behoeve van de ondersteuning van leerlingen en ouders. Dat heeft mogelijk gevolgen voor de toch al hoge werklast die veel van onze leden ervaren. We verwachten dat nieuwe regelgeving ook meer vraagt van de adviesrol van leerplicht voor scholen. Ook dat zal in eerste instantie leiden tot een verzwaring van de werklast voor leerplicht. Op de langere termijn kan het voorstel ertoe leiden dat scholen door de analyse van aanwezigheid op verschillende niveaus meer grip krijgen op het voorkomen van langdurig verzuim en schooluitval, en dat leidt tot een mogelijke verlichting van de werklast voor leerplicht.

Met het eerder signaleren van zorgelijk verzuim is nog niet geregeld dat de problemen die ten grondslag liggen aan het verzuim van jongeren ook verholpen kunnen worden. Om langdurig verzuim en schooluitval daadwerkelijk terug te dringen, is veel meer nodig, zoals bijvoorbeeld het terugdringen van de wachtlijsten in de jeugdzorg, de beschikbaarheid van afstands-onderwijs, het onderwijsaanbod voor hoogbegaafde jongeren en de mogelijkheden om maatwerk te bieden in onderwijstijd.

Vanzelfsprekend zijn wij bereid onze reactie nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Corien van Starckenburg  
Bestuurder