

Vergaderjaar 2009–2010

32 356

**Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs, de Wet studiefinanciering 2000, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het treffen van diverse maatregelen ten behoeve van het bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten**

Nr. 5

**VERSLAG**

Vastgesteld 22 april 2010

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

**Inhoudsopgave**

<b>I</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>1</b>
1.	Inleiding	1
2.	Verzuim en voortijdig schoolverlaten	2
3.	Inhoud van het voorstel	3
	3.1. Stroomlijning meldproces	3
	3.2. Versterken toezicht en handhaving	3
	3.3. Verzuimbeleid in schoolgids of onderwijs-overeenkomst	6
4.	Consultatie	6
<b>II</b>	<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>6</b>

**I. ALGEMEEN****1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs, de Wet studiefinanciering 2000, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het treffen van diverse maatregelen ten behoeve van het bestrijden

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Vlies, B.J. van der (SGP), Depla, G.C.F.M. (PvdA), Remkes, J.W. (VVD), Bochove, B.J. Van (CDA), Voorzitter, Joldersma, F. (CDA), Vries, J.M. de (CDA), Vroonhoven-Kok, J.N. van (CDA), Dijk, J.J. van (CDA), Leerdam, J.A.W.J. (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Kraneveldt-van der Veen, M. (PvdA), Roefs, C.W.J.M. (PvdA), Ondervoorzitter, Verdonk, M.C.F. (Verdonk), Leeuwen, H. van (SP), Biskop, J.J.G.M. (CDA), Bosma, M. (PVV), Pechtold, A. (D66), Langkamp, M.C. (SP), Dijk, J.J. van (SP), Besselink, M. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Dibi, T. (GL), Anker, E.W. (CU), Smits, M. (SP) en Harbers, M.G.J. (VVD).

Plv. leden: , Staaij, C.G. van der (SGP), Yücel, K. (PvdA), Miltenburg, A. van (VVD), Atsma, J.J. (CDA), Ferrier, K.G. (CDA), Uitslag, A.S. (CDA), Vietsch, C.A. (CDA), Schinkelshoek, J. (CDA), Jacobi, L. (PvdA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Timmer, A.J. (PvdA), Dam, M.H.P. Van (PvdA), Burg, B.I. van der (VVD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Jonker, C.W.A. (CDA), Fritsma, S.R. (PVV), Ham, B. van der (D66), Bommel, H. van (SP), Leijten, R.M. (SP), Bouchibti, S. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Peters, M. (GL), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Gerkens, A.M.V. (SP) en Broeke, J.H. Ten (VVD).

van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Het is goed om het afgesproken beleid te borgen in een wet, zo stellen deze leden. De leden van deze fractie zijn verheugd dat verder wordt gewerkt aan de vereenvoudiging van de procedure voor verzuimmelding, de zogenaamde één-loketregeling en aan maatregelen om schooluitval en spijbelen tegen te gaan. Deze leden verwijzen hierbij tevens naar het «Aanvalsplan Spijbelen van de CDA-fractie: spijbelen is niet vet, spijbelen is niet cool!»

Voor de leden van de PvdA-fractie is de aanpak van schooluitval een topprioriteit. Deze leden zijn dan ook blij met dit wetsvoorstel die de procedures vereenvoudigt en het toezicht verscherpt, zodat schooluitval nog beter te voorkomen is.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wijzigingsvoorstel op de leerplichtwet 1969. Zij delen de opvatting van de regering dat voortijdig schoolverlaten een ernstig probleem is dat moet worden bestreden. Het is de leden echter niet duidelijk hoe het voortijdig schoolverlaten met dit wetsvoorstel wordt teruggedrongen. Zij willen daarop extra toelichting, met name als het gaat over de overdracht van taken van de leerplichtambtenaar naar de onderwijsinspectie.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van enkele onderwijswetten in verband met het treffen van diverse maatregelen ten behoeve van het bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Genoemde leden steunen de aanpak van het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en zien voorliggende wijziging in samenhang met de andere maatregelen om jongeren een startkwalificatie te laten behalen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

## **2. Verzuim en voortijdig schoolverlaten**

De leden van de PvdA-fractie merken op dat op dit moment door scholen vaak relatief verzuim (als een leerplichtige leerling zonder geldige reden niet op school verschijnt) niet wordt gemeld. De leden verwachten dat door de vereenvoudiging van de procedure scholen relatief verzuim daadwerkelijk gaan melden. Dit is van groot belang omdat bij een tijdige signalering en melding van verzuim op tijd hulp geboden kan worden aan die leerlingen die dat nodig hebben. Het wetsvoorstel neemt volgens deze leden de belemmeringen in de meldprocedure weg, zodat schooluitval nog beter te voorkomen is.

De leden van de SP-fractie merken op dat hoewel het melden van verzuim schrikbarend slecht gebeurt, de afgelopen tien jaar slechts één proces-verbaal is opgemaakt. Wat is de reden voor dit extreem lage aantal processen-verbaal, zo vragen de leden. Gezien de gebrekkige naleving van de verplichtingen rondom de melding van verzuim zou dit aantal hoger moeten liggen. Het probleem van de gebrekkige registratie van verzuim begint bij de school. Is er onderzoek gedaan naar de oorzaak van de slechte registratie van verzuim? Is hierover gesproken met scholen, sectorraden, vakbonden en leerplichtambtenaren? Wat zijn hun analyses van dit probleem? In hoeverre speelt de bekostiging per leerling hier een rol, vragen de leden vervolgens. Ook willen zij weten in hoeverre instellingen huiverig zijn om verzuim te melden in verband met imago-schade. Hoe kan de leerplichtambtenaar of de onderwijsinspectie het verzuim aanpakken als het simpelweg niet wordt bijgehouden door de instelling? Hoe zeker is het dat dit wetsvoorstel het probleem oplost, zo vragen genoemde leden.

### **3. Inhoud van het voorstel**

#### *3.1. Stroomlijning meldproces*

De leden van de CDA-fractie vinden het goed dat het meldproces verzuim gestroomlijnd gaat worden en de meldtermijnen op één lijn worden gebracht. Een heldere tijdsduiding van 16 uur in vier weken zal moeten bijdrage aan een betere verzuimregistratie. De onbekendheid en de ingewikkeldheid van de wettelijke termijnen en procedures kunnen geen excuus meer zijn voor instellingen. Dat daarnaast een brief naar de leerling gaat ter extra stimulans kunnen we alleen maar aanmoedigen, het wijzen op de persoonlijke verantwoordelijkheid is in het kader van schoolverzuim geen slechte keuze! En elke stimulans lijkt nodig om het probleem aan te pakken. Elke leerling, elk uurtje afwezigheid is er één te veel.

Daarnaast hebben deze leden nog enkele vragen over de regionalisering, de rol van de onderwijsinspectie en de rol van de gemeente. De leden van deze fractie staan positief ten opzicht van vereenvoudiging, het stroomlijnen van regels en procedures en van regionalisering, maar dit mag niet leiden tot een teveel van bovenaf opgelegd systeem. Verantwoordelijkheden moeten worden opgepakt waar dit effectief is, maar vooral waar zij behoren te liggen. En dat is vaak zo laag mogelijk. Deze leden hebben eerder gepleit voor regionalisering om zo op een meer professionele wijze verzuim aan te pakken. In veel kleine gemeenten is er slechts voor een paar uur een aanstelling voor een leerplichtambtenaar. De voornoemde leden hebben toen gewezen op de voordelen die samenwerken in de regio met zich mee brengt. Door het bundelen van uren kan één leerplichtambtenaar zich fulltime bezighouden met het toezicht. De leden hebben echter twijfels bij het opleggen van regionalisering. Hoe zit het dan in grotere steden zoals in de G27? Zou het kunnen dat door gedwongen regionalisering de nu succesvolle aanpak op verschillende plekken in de waagschaal wordt gesteld? Wat is de meerwaarde voor deze gemeenten? Waarom niet óf zelf goed regelen en regionaal afstemmen óf in regionaal verband onderbrengen? Op bepaalde beleidsterreinen wordt de gemeente sterk naar voren gebracht als regisseur. Halen we nu niet nodeloos taken bij een gemeente weg? De leden van deze fractie hebben sympathie voor de argumenten om de sanctiebevoegdheid niet bij de gemeenten neer te leggen in verband met de daaraan verbonden lasten van bezwaar en beroep, maar dit kan toch niet hét argument zijn om de spilfunctie bijna helemaal weg te halen bij de gemeente, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn positief over het regionaliseren van de leerplichtfunctie. Er ontstaat één duidelijk aanspreekpunt voor po, vo en mbo en er is ruimte voor meer professionaliteit en efficiency. Deze leden hebben altijd gepleit voor harmonisering van de termijn. Het is goed dat deze harmonisering in dit wetsvoorstel nu geregeld wordt. Ook dit maakt de meldprocedure eenvoudiger en overzichtelijker voor scholen, zo vinden zij.

#### *3.2. Versterken toezicht en handhaving*

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is de herpositionering van het toezicht op de school en de keuze voor de bestuurlijke boete in plaats van de strafrechtelijke sanctie een positief punt. Het is goed dat wordt gekeken naar de effectiviteit en dat daarom wordt gekozen voor de bestuursrechtelijke gang van zaken. Wel vragen deze leden, zoals ook de Raad van State al heeft opgemerkt, of het hoofd van de school hiermee belast moet worden. Een dergelijke op het individu gerichte sanctie strookt niet met andere onderwijswetgeving, waarin het bevoegd gezag

gesanctioneerd kan worden. Graag horen deze leden wat uitgebreider waarom desondanks voor deze optie gekozen is. Naast het afnemen van de spilfunctie van gemeenten hebben de leden wel enkele twijfels over het neerleggen van de (extra) taken bij de onderwijsinspectie. Is de Inspectie wel de juiste plek voor het toezicht op verzuim? Het toezicht van de Inspectie is met name risicogericht en wat gebeurt er dan met de scholen van voldoende kwaliteit? Heeft de regering het idee dat spijbelen op scholen van voldoende kwaliteit minder voorkomt of past de Inspectie haar toezicht aan? En is voor het laatste wel voldoende capaciteit? Continue toezicht van de gemeente is toch echt iets anders dan het risicogerichte toezicht van de Inspectie. Het eerste vraagt nu eenmaal om meer toezicht dan het laatste. Daarnaast vragen deze leden of de Inspectie wel klaar is voor wederom nieuwe taken. Moeten we niet een beetje waken voor een teveel aan taken bij de Inspectie. Het klinkt zo goed om elke keer weer een taak bij de Inspectie te leggen, maar ligt daar de oplossing van het probleem. De leden zouden daarom graag zien dat de regering dieper ingaat op het advies van de Raad van State.

De leden van de PvdA-fractie vinden het zorgelijk dat veel instellingen en scholen niet in staat zijn tot adequate verwerking van de verzuimgegevens. Instellingen en scholen voldoen niet aan de wettelijke meldtermijnen. De leden vinden dat hier strenger toezicht nodig is. Vroegtijdige signalering en melding is noodzakelijk om voortijdige schooluitval te voorkomen. Scholen moeten hierop worden aangesproken. Spijbelen en schoolverzuim is een voorbode van schooluitval. Iedere dag dat een kind van school wegblijft is het moeilijker om hem of haar weer terug in de klas te krijgen. De leden vinden het daarom goed dat het toezicht gaat worden uitgevoerd door de onderwijsinspectie. De onderwijsinspectie is onafhankelijk en de leden verwachten dat de onderwijsinspectie deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk neemt en die zich niet aan de leerplichtwet houden een boete oplegt.

De leden van voornoemde fractie vragen wel aandacht voor het signaal van de grote steden. Zij vrezen dat zij de grip op handhaving van de leerplichtwet kwijt raken en dat handhaving van de leerplichtwet juist lastiger wordt dan beter. Zeker omdat de onderwijsinspectie een grotere afstand heeft tot de scholen dan de lokale overheid. Hoe zorgt de onderwijsinspectie ervoor dat zij op tijd en regelmatig signalen ontvangen dat het op scholen niet goed gaat met de uitvoering van de leerplichtwet, zodat vroegtijdig kan worden ingegrepen. Graag een reactie, zo vragen de leden.

De leden blijven zich zorgen maken om het groot aantal thuiszitters. Kinderen en jongeren hebben recht op onderwijs. De kans op schooluitval neemt enorm toe als jongeren (tijdelijk) geen onderwijs ontvangen. Ouders zijn soms hopeloos op zoek naar een passende school voor hun kind. Niet alle scholen nemen hierin verantwoordelijkheid. Nu speelt de leerplichtambtenaar hierbij een cruciale rol, zij behoren ouders te ondersteunen bij het vinden van een passende school. Kunnen leerplichtambtenaren die te maken hebben met scholen die geen verantwoordelijkheid willen nemen om passend onderwijs te bieden dit in de toekomst melden bij de onderwijsinspectie, zodat de onderwijsinspectie scholen hierop kan aanspreken en als nodig een boete opleggen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van de SP-fractie stellen dat een reden voor de overdracht van taken van de leerplichtambtenaar naar de inspectie van onderwijs de dubbele rol is die de leerplichtambtenaar heeft met de school. Heeft de onderwijsinspectie naast de inspecterende taak, niet ook een coachende taak wanneer dit evident leidt tot beter onderwijs? Zal die dubbelrol bij onderwijsinspectie minder een probleem zijn dan bij de leerplichtambtenaar? Waarom is dat het geval, zo vragen deze leden. De onderwijsin-

spectie komt meestal slechts eens per vier jaar op school, terwijl de leerplichtambtenaar vaker de school bezoekt. Is het verstandig om het toezicht op het melden van verzuim over te dragen aan een instantie die veel verder weg van de school staat? Hoe komt de onderwijsinspectie erachter of iemand die op papier niet heeft verzuimd, daadwerkelijk niet heeft verzuimd? Gaat het hier om een papieren controle? Of heeft de onderwijsinspectie andere instrumenten voor handen? Welke? De leerplichtambtenaar dient in dit wetsvoorstel als belangrijke informant van de inspectie. De leerplichtambtenaar weet weliswaar vaak wie verzuimt, maar hoe komt de leerplichtambtenaar te weten of dit verzuim daadwerkelijk gemeld is wanneer controle hierop geen officiële taak meer is, zo vragen de genoemde leden.

Voorts merken de leden op dat de inspectie van het onderwijs er weer een taak bij krijgt. Hoeveel taken krijgt de inspectie er naar verwachting bij de komende jaren? En hoeveel taken kan de inspectie van het onderwijs nog aan? Het toezicht van de onderwijsinspectie is risicogericht. De memorie van toelichting zegt hierover dat de inspectie zich hierdoor richt «op die scholen die daartoe het meeste aanleiding geven.» Dit betekent dat in ieder geval de ergste uitwassen worden aangepakt. In hoeverre worden scholen aangepakt die maar een beetje frauderen met het melden van verzuim? Wat vindt de regering van het idee om het verzuim uit te sluiten van het risicogerichte karakter van de inspectie, maar om op dit punt altijd goed te controleren?

Omdat de leerplichtambtenaar in opdracht van het college van burgemeester en wethouders handelt, is er volgens de memorie van toelichting sprake van een politieke dimensie. De onderwijsinspectie handelt echter in opdracht van het ministerie van OCW en heeft daardoor ook een politieke dimensie. In de memorie van toelichting staat dat het melden van verzuim door het ministerie een beleidsprioriteit wordt gemaakt. De leden willen weten wat het principiële verschil is tussen politieke sturing vanuit het gemeentebestuur en vanuit het landelijke bestuur? Wat gebeurt er met de toezicht op het melden van verzuim wanneer een volgend kabinet ervoor kiest van verzuim geen beleidsprioriteit te maken, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nader toe te lichten op welke manier voorliggend wetsvoorstel bijdraagt aan het houden van toezicht op basis van vertrouwen. Dat uitgangspunt is ook bij de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht gehanteerd. Wat vindt de regering van de reactie van de VO-raad en de WEC-raad dat scholen die de verzuimmeldingen op orde hebben niet zwaarder gecontroleerd zouden moeten worden dan nu? Komt dat ook in de wet en in de praktijk tot uiting, zo vragen deze leden.

De leden vragen vervolgens een nadere toelichting op het advies van de Raad van State en de G4 over het beleggen van toezicht op naleving bij de Inspectie. Zo is de Inspectie afhankelijk van signalen van leerplichtambtenaren in het toezicht. Is daarmee ook niet de kwaliteit van handhaving en toezicht nog steeds afhankelijk van gemeentelijke inzet? Gemeenten die het toezicht op dit moment onvoldoende op orde hebben, zullen immers ook in de toekomst de Inspectie onvoldoende voorzien van informatie.

De leden van de SGP-fractie vragen of de risicoanalyse van Inspectie een verbetering van het toezicht op zal leveren met betrekking tot handhaving van de Leerplichtwet. Zij merken op dat de handhaving van de Leerplichtwet in de risicoanalyse slechts een beperkt onderdeel zal zijn, terwijl het voor leerplichtambtenaren een van de hoofdtaken is. Het zou daarom te verwachten zijn dat een verbetering van het toezicht door leerplichtambtenaren meer vruchten zal afwerpen dan toezicht door de Inspectie, zo stellen zij. Graag vernemen deze leden een reactie op deze veronderstelling. De leden vragen of door de overgang van het toezicht op

scholen naar de Inspectie ook een duidelijke beperking ontstaat van de bevoegdheid van leerplichtambtenaren. Deze leden begrijpen dat leerplichtambtenaren met betrekking tot het toezicht op scholen enkel nog de door hen opgevangen signalen kunnen doorgeleiden aan de Inspectie. Zij vragen waarom de toelichting desondanks vermeldt dat leerplichtambtenaren nog steeds inzicht hebben in de leerlingenadministratie van de school. Hoe is deze bevoegdheid te verenigen met het uitgangspunt dat toezicht op scholen door de Inspectie wordt georganiseerd, zo vragen zij.

### 3.2b

De leden van de SGP-fractie vragen naar de aantallen veroordelingen van verantwoordelijke personen ter zake van overtreding van de Leerplichtwet, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen ouders en jongeren die de leeftijd van twaalf jaren hebben bereikt.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet besloten heeft ook de straf voor verantwoordelijke personen te wijzigen in een bestuurlijke boete. Zij vragen of het niet in de rede ligt aan te sluiten bij de wijziging die voor schoolhoofden wordt doorgevoerd.

### 3.3. Verzuimbeleid in schoolgids of onderwijsovereenkomst

De leden van de CDA-fractie wijzen in hun reactie op de wenselijkheid van een helder beleid, waarbij het goed is om het verzuimbeleid in de schoolgids over onderwijsovereenkomst wettelijk te verplichten. Het verzuim is een gezamenlijke verantwoordelijkheid, ook leerlingen én ouders dragen bij aan de «Aanval op verzuim». De leden zijn voorstander van ingrepen die de verantwoordelijkheid bij de leerling en zijn of haar ouders leggen. De leden van deze fractie hopen dat een betere communicatie hieraan haar steentje zal bijdragen.

## 4. Consultatie

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering uitsluit dat de inspanningen die binnen grote steden verricht worden voor handhaving van de Leerplichtwet door scholen meer resultaat afwerpen dan het toezicht door de Inspectie. Deze leden vragen waarom het niet te verwachten is dat vooral grotere steden door intensiever contact met scholen beter contact en resultaat weten te bereiken dan de Inspectie.

## II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de SGP-fractie vragen of het opschrift van paragraaf 5 van de Leerplichtwet 1969 wijziging behoeft nu de strafrechtelijke veroordeling van artikel 27 in het wetsvoorstel wordt veranderd in een bestuurlijke boete.

De voorzitter van de commissie,  
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,  
Boeve