STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 7858
4 maart
2026

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen schoolverzuim)

Nader Rapport

Nr. WJZ/47850473 (ID 14222)
DIRECTIE WETGEVING EN JURIDISCHE ZAKEN
Den Haag, 22 november 2024

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen schoolverzuim)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2023 nr. 2023001754, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.
Dit advies, gedateerd 20 december 2023, nr. W05.23.00212/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, nr. 2023001754 heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen verzuim), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft als doel om verzuim en het aantal thuiszitters in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs beter in beeld te krijgen, te voorkomen en terug te dringen. Om dit te bereiken wordt voorgesteld om het verzuimbeleid en de verzuimregistratie op scholen in de wet aan te scherpen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel het aantal vrijstellingen van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid te verminderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang om verzuim en thuiszitten zoveel mogelijk terug te dringen. Zij merkt evenwel op dat de doeltreffendheid van de voorgestelde verzuimmaatregelen onvoldoende is gemotiveerd. Daarnaast stelt zij vast dat de hoofdelementen van de gekozen aanpak onvoldoende uit het wetsvoorstel blijken en dat de voorgestelde delegatiebepalingen te ruim zijn.

De Afdeling merkt ook op dat voor dit onderdeel van het voorstel een gedegen analyse van de praktijk nodig is, gelet op de uitvoerbaarheid in de verschillende onderwijssectoren. Nu kan onvoldoende worden beoordeeld of de voorgestelde instrumenten daadwerkelijk het thuiszitten en verzuim zullen terugdringen. Verder maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de vrijstellingen van de leerplicht en de toepassing van het voorstel in Caribisch Nederland.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel

Het voorstel beoogt het verzuim in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs terug te dringen. Volgens de toelichting beoogt de regering met de voorgestelde maatregelen twee doelstellingen te bereiken. Ten eerste het voorkomen van (toekomstig) verzuim in het algemeen, met name gericht op het tegengaan van thuiszitten, en ten tweede het verminderen van het aantal

vrijstellingen van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid (artikel 5 onderdeel a Leerplichtwet 1969).[1]

De Afdeling zal de inhoud van het voorstel voor beide doelstellingen apart uiteenzetten.

a. Aanscherping verzuimbeleid en -registratie

Het wetsvoorstel stelt verschillende maatregelen voor die een aanscherping van het verzuimbeleid en de verzuimregistratie van scholen inhouden. Scholen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs hebben momenteel al de plicht tot het voeren van een schriftelijk verzuimbeleid.[2] *Het wetsvoorstel bepaalt in de eerste plaats dat in dit beleid maatregelen moeten worden opgenomen met als doel verzuim te voorkomen en terug te dringen en het volgen van het onderwijs te bevorderen.*[3] *Ook wordt voorgesteld het mogelijk te maken om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te stellen over elementen van het verzuimbeleid van scholen.*[4]

De Leerplichtwet 1969 verplicht scholen momenteel alleen tot registratie van ongeoorloofd verzuim. Gevallen van meer dan 16 uur ongeoorloofd verzuim in vier opeenvolgende lesweken moeten via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) bij de leerplichtambtenaar worden gemeld.[5] *Het wetsvoorstel introduceert als nieuwe maatregel de verplichting tot registratie van verzuim in verschillende categorieën. De categorieën worden bij amvb bepaald.*[6] *Volgens de toelichting betreft dit de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.*[7] *Voorzien wordt dat scholen daarbinnen zelf fijnmazige absentieredenen mogen noteren voor eigen gebruik, wanneer zij dat opnemen in hun verzuimbeleid. Van de verzuimregistratie door de school kunnen persoonsgegevens over gezondheid en van strafrechtelijke aard onderdeel uitmaken. Deze laatste gegevens mogen echter uitsluitend worden verstrekt aan de ouders van de leerling.*[8]

Ten derde voorziet het voorstel in een wettelijke grondslag voor de informeel reeds bestaande mogelijkheid dat een schoolhoofd aan DUO verzuimgegevens van individuele leerlingen kan verstrekken die ongeoorloofd verzuimen onder de grens van 16 uur in vier opeenvolgende lesweken.[9] *Via het register onderwijsdeelnemers worden deze gegevens vervolgens doorgegeven aan de leerplichtambtenaar.*[10] *Een dergelijke melding wordt in de toelichting aangeduid als een 'signaal zorgelijk verzuim'.*[11] *Het verzuimbeleid van de school dient te voorzien in de criteria wanneer deze signalering kan worden afgegeven.*[12] *Bij deze bevoegdheid wordt het aan de school gelaten om te beoordelen welk ongeoorloofd verzuim zij zorgelijk acht en ter kennis van de leerplichtambtenaar wil brengen.*

Ten slotte wordt een verplichting geïntroduceerd om de verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau te leveren aan DUO.[13] *Deze gegevens worden vervolgens verstrekt aan het ministerie van OCW voor zover dit noodzakelijk is voor de beleidsvoorbereiding over verzuim. Het college van burgemeester en wethouders ontvangt deze gegevens voor zover dit noodzakelijk is voor het toezicht op de naleving van deze wet. En het samenwerkingsverband passend onderwijs zal deze gegevens ontvangen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van haar wettelijke taken. Het criterium 'voor zover dit noodzakelijk is' kan bij amvb worden ingevuld.*

b. Beperking vrijstellingen op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid

Het tweede deel van het voorstel betreft de vrijstelling van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid (vrijstelling op grond van artikel 5, onderdeel a van de Leerplichtwet 1969).

---

1 Paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting, 'Kern van het wetsvoorstel'.
2 De huidige wetgeving bepaalt dat dit onderdeel moet zijn van de schoolgids, zie o.a. artikel 13, eerste lid, onderdeel k, van de Wet op het primair onderwijs (Wpo). Het medezeggenschapsorgaan moet instemmen met de inhoud van de schoolgids, zie artikel 13, eerste lid, onderdeel g en artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de Wet medezeggenschap op scholen. Dezelfde verplichtingen gelden voor de andere onderwijssectoren in Europees en Caribisch Nederland.
3 O.a. het voorgestelde artikel 13b, eerste lid, van de Wpo. Vergelijkbare bepalingen worden telkens voorgesteld voor de andere sectorwetten in Europees en Caribisch Nederland.
4 Voorgesteld artikel 13b, derde lid, van de Wpo.
5 Artikel 12, derde lid, van de Wet register onderwijsdeelnemers (Wro).
6 Voorgesteld artikel 13c, eerste en derde lid, van de Wpo.
7 Paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting, 'Kern van het wetsvoorstel'.
8 Voorgesteld artikel 13c, tweede lid, van de Wpo.
9 Voorgestelde wijziging van artikel 21a van de Leerplichtwet 1969.
10 Artikel 12, derde lid, in samenhang met artikel 5, vierde lid, onderdeel a, van de Wro.
11 Paragraaf 2.1.3 van de memorie van toelichting, 'Probleemaanpak'. De term 'signaal zorgelijk verzuim komt niet voor in de wettekst.
12 Voorgesteld artikel 21a, derde en vierde lid, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 13b, tweede lid, van de Wpo.
13 Voorgesteld artikel 21b van de Leerplichtwet 1969.

De verplichting wordt ingevoerd om bij de beslissing over het verlenen van deze vrijstelling het onderwijskundig perspectief te betrekken.[14] Onder dit laatste wordt verstaan de ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs binnen een redelijke afstand van de woonplaats. Het onderwijskundig perspectief krijgt de vorm van een verklaring die wordt afgegeven door een arts, pedagoog of psycholoog. Op verzoek werkt het samenwerkingsverband hieraan mee. De termijn waarvoor deze verklaring geldt, wordt flexibel gemaakt en dus niet langer gekoppeld aan een schooljaar of de gehele schoolperiode.

c. Opzet van het advies

De Afdeling bespreekt onder punt 2 de doeltreffendheid van de voorgestelde verzuimmaatregelen, om vervolgens in punt 3 in te gaan op het niveau van regelgeving wat betreft deze maatregelen. Daarna wordt onder punt 4 de uitvoerbaarheid van de voorgestelde verzuimmaatregelen besproken. Onder punt 5 wordt de beperking van de vrijstellingen van de leerplicht behandeld en onder punt 6 de toepassing van het voorstel in Caribisch Nederland.

2. Doeltreffendheid verzuimmaatregelen

De toelichting bij de voorgestelde aanscherpingen van het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en de doorlevering van verzuimgegevens benoemt het belang van het tegengaan van zowel geoorloofd als ongeoorloofd verzuim. Veel aandacht gaat uit naar ziekteverzuim, een vorm van geoorloofd verzuim.[15] Volgens de toelichting is (kortdurend) geoorloofd verzuim in sommige gevallen een voorbode voor langdurige schooluitval.[16] Kinderen en jongeren die langdurig thuiszitten (vanwege ziekte) zijn een bijzondere groep. Uit de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel blijkt dat het onderhavige wetsvoorstel vooral wordt geplaatst in de context van (de verbeteraanpak) passend onderwijs en het tegengaan van thuiszitten van leerlingen met ondersteuningsbehoeften.[17]

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt op welke wijze de voorgestelde verplichtingen inzake verzuimbeleid en -registratie kunnen bijdragen aan het tegengaan van thuiszitten. Uit onderzoek blijkt vooral dat een mogelijk verband bestaat tussen langdurig thuiszitten en ziekteverzuim, dat valt onder de categorie geoorloofd verzuim.[18] In het voorstel wordt echter niet voorzien in een wettelijke grondslag om langdurig geoorloofd verzuim te kunnen signaleren bij de leerplichtambtenaar.[19] Het wetsvoorstel voorziet wel in het signaal zorgelijk verzuim. Dit betreft alleen kortdurend ongeoorloofd verzuim.[20] Volgens de respondenten in het onderzoek is bij dergelijk verzuim het verband met langdurig thuiszitten veel minder aanwezig.

Gelet op de doelstelling om langdurig thuiszitten te voorkomen, geeft de Afdeling in overweging om te voorzien in een wettelijke grondslag om een signaal van langdurig (geoorloofd) zorgelijk ziekteverzuim te kunnen geven aan de leerplichtambtenaar.[21] Hoewel de toelichting de mogelijkheid van het doorgeven van geoorloofd verzuim wel benoemt, biedt de voorgestelde wettekst hiervoor geen grondslag.[22]

De regering onderkent dat er een verband kan zijn tussen (geoorloofd) ziekteverzuim en thuiszitten. De regering acht een wettelijke grondslag om langdurig (geoorloofd) zorgelijk ziekteverzuim van individuele leerlingen te kunnen melden bij de leerplichtambtenaar op dit moment echter niet passend. De wettelijke taak van de leerplichtambtenaar op grond van de Leerplichtwet ziet op ongeoorloofd verzuim. Ziekteverzuim is een wettelijk geoorloofde reden voor afwezigheid bij les- en praktijktijd. De leerplichtambtenaar is daarvoor – binnen de huidige systematiek – niet het eerste aanspreekpunt. De primaire verantwoordelijkheid bij zorgelijk geoorloofd verzuim ligt bij het bevoegd gezag en andere ketenpartners, zoals het samenwerkingsverband en de jeugdarts.

De regering erkent dat de rol van de leerplichtambtenaar op *schoolniveau* door de jaren heen in veel gemeenten is veranderd. De leerplichtambtenaar is in deze gemeenten gesprekspartner voor scholen

[14] Voorgestelde wijziging van artikel 7 van de Leerplichtwet 1969.
[15] Artikel 12 van de Leerplichtwet 1969.
[16] Paragraaf 3.1.1 van de memorie van toelichting, 'Het registreren van alle soorten verzuim in categorieën'.
[17] Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 448; Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 440. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 422.
[18] Het onderzoeksrapport 'Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs', KBA Nijmegen, 2021, p. 58-59. Vgl. ook de uitkomsten van de onderzoeksrapporten 'Geoorloofd verzuim in het mbo', KBA Nijmegen, 2021; 'Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid', KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut, 2023.
[19] Te denken valt aan signalering na een bij wet bepaald minimum aantal afwezige uren en met medeweten van ouders en jeugdgezondheidszorg.
[20] Zoals een extra dag verzuim voor of na een vakantie, te laat komen en spijbelen.
[21] Te denken valt aan signalering na een bij wet bepaalde minimum aantal afwezige uren en met medeweten van ouders en jeugdzorg.
[22] Paragraaf 2.3.3 van de memorie van toelichting, 'Probleemaanpak'.

en ondersteunend in de preventieve aanpak van ongeoorloofd verzuim. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in de informatieverstrekking aan leerplichtambtenaren van geaggregeerd verzuim op schoolniveau. De regering acht een verruiming van de taak van de leerplichtambtenaar met betrekking tot geoorloofd verzuim op *individueel* leerling niveau (nog) niet passend bij de huidige praktijk. Een dergelijke verruiming behelst een stelselwijziging en herziening van de Leerplichtwet die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel gaat. Het wetsvoorstel bevat daarom uitsluitend een grondslag om zorgelijk *on*geoorloofd verzuim te melden aan de leerplichtambtenaar.

Gelet op het verband tussen ziekteverzuim en schooluitval brengt het wetsvoorstel – naast de leerplichtambtenaar – ook de school en het samenwerkingsverband beter in positie om tijdig in te grijpen bij zorgelijk (geoorloofd) ziekteverzuim. In de eerste plaats door een sterker verzuimbeleid, waarin het bevoegd gezag beschrijft op welke wijze hij samenwerkt met het samenwerkingsverband. Dit beleid kan bijvoorbeeld een beschrijving bevatten van de omstandigheden waarin het samenwerkingsverband betrokken kan worden om ondersteuning te bieden voor een leerling die verzuimt vanwege ziekte. In de tweede plaats doordat het samenwerkingsverband de beschikking krijgt over informatie over onder andere de prevalentie van verzuim vanwege ziekte op scholen in hun regio. Deze gegevens worden op geaggregeerde basis gedeeld zodat herleidbaarheid tot personen wordt uitgesloten.

Daarnaast geeft de Afdeling in overweging om ook de mogelijkheid van melding van het vermoeden van ongeoorloofd verzuim[23] een wettelijke grondslag te geven.

De regering heeft naar aanleiding van de overweging van de Afdeling met Ingrado gesproken. Zij onderschrijft de procedure voor ketenpartners rondom een vermoeden van ongeoorloofd verzuim van het Nederlandse Centrum voor Jeugdgezondheidszorg.[24] De regering heeft vertrouwen in de huidige werkwijze van scholen en ketenpartners bij zo'n vermoeden. Staande praktijk op veel scholen is dat de school het gesprek aangaat met ouders en leerling bij veel ziekmeldingen in korte tijd of indien een leerling lang achtereen ziekgemeld is én er een vermoeden is van ongeoorloofd verzuim. Van zo'n vermoeden kan bijvoorbeeld sprake zijn als een leerling vaste dagdelen ziek is of vaste lessen ziek is, zoals bijvoorbeeld de gymlessen. De school kan met goedvinden van ouders een aanvraag doen bij de jeugdarts voor onderzoek naar de belastbaarheid van een ziekgemelde leerling. Indien de ouder of leerling (meermaals) niet meewerkt aan een afspraak bij de jeugdarts kan de school een melding geoorloofd (ziekte)verzuim omzetten in een melding ongeoorloofd verzuim en een melding doen bij de leerplichtambtenaar. De regering ziet geen aanleiding om bovenstaande werkwijze te wijzigen en een wettelijke regeling te maken ten aanzien van het vermoeden ongeoorloofd verzuim.

De Afdeling merkt bovendien op dat thuiszitters een zeer heterogene groep vormen, waarbij sterk uiteenlopende problemen spelen. Ook is het relevant dat deze doelgroep ten opzichte van de totale leerlingenpopulatie een relatief beperkte omvang heeft. Deze aspecten zijn ook van belang bij de keuze voor in te zetten instrumenten. Gezien de complexiteit van de problematiek van thuiszitters mogen niet al te hoge verwachtingen worden gekoesterd van het effect van verplichtingen inzake verzuimbeleid en -registratie.[25]

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de (variatie aan) complexe problematiek van deze groep en op de samenhang met andere maatregelen die de regering voor deze groep al neemt. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de verschillen tussen onderwijssectoren.

De regering is met de Afdeling van mening dat de groep thuiszittende jongeren een zeer heterogene groep is en dat er een grote verscheidenheid is in de oorzaken dat een jongere uitvalt. In veel gevallen is sprake van (een combinatie van) uiteenlopende, maar ook complexe factoren, zoals psychische problemen en gedragsproblemen, problematiek thuis of problemen op de school of in de zorg.[26]De complexe problematiek van de groep thuiszittende jongeren vraagt dan ook om verschillende interventies vanuit diverse invalshoeken.
Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de groep thuiszittende jongeren en verschillen tussen het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.

---

[23] Vgl. HR 9 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1031; Hof Arnhem-Leeuwarden 20 augustus 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:6713.
[24] Handboek MAZL: Meer aandacht voor ziekgemelde leerlingen, NCJ 2023.
[25] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 7 juni 2023, W05.22.00183/I (over het voorstel van wettot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht).
[26] Eke Krijnen e.a., Zicht op thuiszitten, Amsterdam: Kohnstamm Instituut (2021); Mariska Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021; G. Ledoux & S. Waslander, Evaluatie passend onderwijs: eindrapport mei 2020, Kohnstamm
Instituut: 2020

Op de andere maatregelen die de regering al voor deze groep neemt gaat de regering hieronder in.

Weliswaar benoemt de toelichting welke wet- en regelgeving en welk beleid worden ingezet om thuiszitten terug te dringen en te voorkomen, maar niet het verband tussen deze maatregelen en het voorliggende wetsvoorstel.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting het verband tussen de maatregelen in het wetsvoorstel terugdringen verzuim en overige maatregelen voor de doelgroep langdurige verzuimende of thuiszittende nader toegelicht. Het wetsvoorstel beoogt scholen en samenwerkingsverbanden beter in positie te brengen om langdurig verzuim en schooluitval te voorkomen en daarmee het aantal thuiszittende jongeren te verminderen. Het wetvoorstel bevat de procedurele voorwaarden, zoals het verzuimbeleid, die nodig zijn om zicht te krijgen op (langdurig) verzuim en schooluitval en behelst maatregelen die voorwaardelijk zijn om effectieve interventies voor toekomstige thuiszittende jongeren in te kunnen zetten. De vervolgstap is het in staat stellen van het onderwijsveld om een passend onderwijsaanbod te realiseren voor alle jongeren, onder andere door middel van het mogelijk maken van meer maatwerk. Het onderhavige wetsvoorstel maakt dan ook onderdeel uit van een breder wetgevingsprogramma, gericht op het terugdringen van het aantal thuiszittende jongeren en het verbeteren van de ondersteuning op scholen voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.[27]Een ander voorgenomen wetsvoorstel beoogd het onderwijsveld in staat te stellen om een passend onderwijsaanbod te realiseren voor alle jongeren, onder andere door middel van het mogelijk maken van meer maatwerk en digitaal afstandsonderwijs.[28]

Naast de problematiek van de thuiszitters wordt in de toelichting als doel van het voorstel ook het tegengaan van verzuim in algemene zin genoemd. Dit wetsvoorstel biedt de basis voor verdergaande maatregelen om verzuim in het algemeen tegen te gaan. De Afdeling merkt op dat deze veel bredere doelstelling moet worden onderscheiden van de gerichtheid op thuiszitters, en vraagt om een aparte analyse van deze specifieke groep en een daaraan gekoppeld instrumentarium. Het tegengaan van spijbelen verschilt aanzienlijk van het oplossen van de complexe problematiek van thuiszitters. De toelichting biedt hier onvoldoende inzicht in.

De Afdeling adviseert om in de toelichting de doeltreffendheid van de maatregelen gericht op het tegengaan van thuiszitten nader te motiveren. Gelet op dit doel, verdient het overweging om in het wetsvoorstel een mogelijkheid op te nemen voor scholen om ook zorgelijk (langdurig) geoorloofd (ziekte)verzuim te signaleren bij de leerplichtambtenaar.
De Afdeling adviseert in ieder geval de wettekst en de toelichting op het onderdeel signalering zorgelijk verzuim met elkaar in overeenstemming te brengen.

In reactie op bovenstaande adviezen van de Afdeling gaat de regering hieronder zowel in op de doeltreffendheid als op het signaleren van zorgelijk verzuim.

De preventieve insteek van het wetsvoorstel is verduidelijkt in de memorie van toelichting. Het voorstel bevat de procedurele voorwaarden die nodig zijn voor het tegengaan van langdurig verzuim en schooluitval doordat inzicht wordt verkregen in de frequentie van verzuim en vroegtijdige interventies op zorgelijk ongeoorloofd verzuim. Het verzuimbeleid zorgt bijvoorbeeld dat helder is binnen de school welke stappen genomen moeten worden bij verzuim en wie die stappen moet nemen. Verder wordt het bevoegd gezag aangezet oorzaken van verzuim te analyseren en het verzuimbeleid te evalueren. Het voorstel beoogt ook de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van jongeren te bevorderen door aanpassing van de procedure voor de vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische gronden.

Voor een reactie op het signaal *geoorloofd* zorgelijk verzuim – langdurig geoorloofd verzuim dan wel ziekteverzuim – verwijst de regering naar bovenstaande reactie met betrekking tot het signaal langdurig (geoorloofd) zorgelijk ziekteverzuim.[29]

In lijn met bovenstaande is in de memorie van toelichting verduidelijk dat het wetsvoorstel alleen een onderdeel bevat ten aanzien van een signaal *ongeoorloofd* zorgelijk verzuim.

Ten slotte adviseert de Afdeling het voorkomen van thuiszitten te onderscheiden van het tegengaan van verzuim in brede zin en de toelichting aan te vullen met een afzonderlijke beleidsanalyse van het thuiszitten en een daaraan gekoppeld instrumentarium te ontwikkelen.

---

[27] Voor nadere informatie zie paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting
[28] Kamerstukken II 2023/2024, 31 497, nr. 475
[29] Zie p. 6 hierboven.

In de memorie van toelichting is aangescherpt dat het wetsvoorstel terugdringen verzuim primair tot doel heeft om de noodzakelijke voorwaarden te creëren om langdurig schoolverzuim te kunnen voorkomen en verminderen. De maatregelen in het wetsvoorstel kunnen wel positief bijdragen aan het tegengaan van verzuim in brede zin.

In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting is een afzonderlijke beleidsanalyse voor de thuiszitters-problematiek opgenomen.

3. Niveau van regelgeving verzuimmaatregelen

Het wetsvoorstel bevat een aantal delegatiegrondslagen voor het stellen van nadere regels bij amvb, namelijk over de elementen van het verzuimbeleid die scholen dienen vast te stellen, de verzuimregistratie en de levering en verstrekking van de verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau aan DUO.

De Afdeling merkt op dat door deze ruim geformuleerde delegatiegrondslagen veel verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien nog onbepaald zijn. Er wordt veel ruimte gelaten om deze verplichtingen in een amvb te regelen. Hierdoor biedt het voorstel weinig inzicht in de wijze waarop het eraan bijdraagt om thuiszitten of verzuim in brede zin tegen te gaan. Ook de betrokkenheid van het parlement bij de inhoud, de richting en de omvang van de voorgestelde verplichtingen om verzuim terug te dringen is daarmee beperkt. Dit gaat ten koste van het primaat van de wetgever.

Over de verzuimregistratie en de levering van geaggregeerde verzuimgegevens op schoolniveau stelt de toelichting dat de amvb enkel zal verplichten om te registreren in de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. De Afdeling constateert dat deze categorisering een hoofdelement van de wet is, en adviseert dit op het niveau van de formele wet te regelen.

De Afdeling merkt bovendien op dat 'geoorloofd' en 'ongeoorloofd' verzuim zeer ruime en algemene categorieën zijn. De Afdeling vraagt zich af of louter deze categorisering een nuttig beeld zal geven van de daadwerkelijke oorzaken van verzuim. Het verdient overweging om met het onderwijsveld te onderzoeken welke categorieën nuttige en getrouwe informatie opleveren voor scholen en de andere betrokken ketenpartijen. Het is denkbaar om hiervoor aan te sluiten bij de reeds bestaande wettelijke verzuimcategorieën in de Leerplichtwet 1969, zoals afwezigheid vanwege schorsing of tuchtmaatregelen, ziekte of vervulling van plichten voortvloeiend uit godsdienst of levensovertuiging. Dat zal een fijnmaziger beeld opleveren dan de voorgenomen registratieplicht in louter de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.

De Afdeling adviseert om de hoofdelementen van het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en de doorlevering van gegevens in de wet op te nemen en niet in een amvb. Voor zover ter uitwerking een delegatiegrondslag voor een amvb wordt opgenomen, zou de toelichting ook een schets van de voorgenomen nadere regels moeten bevatten.

In reactie op bovenstaande opmerkingen van de Afdeling over het niveau van de regelgeving gaat de regering hierna onder a) in op het verzuimbeleid en de registratie van verzuim en onder b) in op de levering van verzuimgegevens.

a) De hoofdelementen van het verzuimbeleid en de registratie van verzuim in de categorieën geoorloofd of ongeoorloofd zijn conform het advies van de Afdeling in het wetsvoorstel zelf opgenomen. De delegatiegrondslag is komen te vervallen. De memorie van toelichting benadrukt dat het bevoegd gezag op grond van artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 en artikel 20 van de Leerplichtwet BES al verplicht is om het geoorloofd verzuim te registreren in de aldaar opgesomde categorieën.
b) Het wetsvoorstel bevat de verplichting voor het bevoegd gezag om informatie over de prevalentie van verzuim op de school te delen met de minister. Het betreft informatie over het aantal leerlingen dat verzuimt en derhalve geaggregeerde gegevens. De informatie wordt door het bevoegd gezag aan de minister (in de praktijk: DUO) verstuurd. Het kan daarbij gaan om persoonsgegevens, omdat anonimiteit in de zin van de Algemene verordening persoonsgegevens niet kan worden gegarandeerd. Vervolgens worden de geaggregeerde gegevens door de minister (in de praktijk: DUO) aan samenwerkingsverbanden en het college van burgemeester en wethouders verstrekt, waarbij het niet om persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening persoonsgegevens zal gaan. Om te voorkomen dat meer informatie over verzuim wordt gedeeld dan nodig is, bevat het wetsvoorstel een noodzakelijkheidsvereiste: de minister (in de praktijk: DUO) deelt de gegevens alleen voor zover noodzakelijk voor de in het wetsvoorstel genoemde taken.[30]

[30] Dit noodzakelijkheidsvereiste moet echter worden onderscheiden van het noodzakelijkheidsvereiste voor persoonsgegevens die volgt uit de algemene verordening gegevensbescherming. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

Conform het advies beschrijft de regering in de memorie van toelichting wat zij voornemens is in lagere regelgeving te regelen. Het voornemen is om in lagere regelgeving de wijze van informatieverstrekking verder uit te werken, waarbij in elk geval zal worden bepaald dat de informatie wordt aangeleverd in de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim en dat de informatie over geoorloofd verzuim wordt gecategoriseerd in ziekteverzuim en ander geoorloofd verzuim.

4. Uitvoerbaarheid verzuimmaatregelen

a. Aanscherpingen verzuimbeleid en -registratie en administratieve lasten

De toelichting stelt in het vooruitzicht dat bij amvb scholen keuzevrijheid wordt gelaten over de inhoud van het verzuimbeleid en het hanteren van een fijnmaziger registratie van de oorzaken van het verzuim binnen de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Uit onderzoeksrapporten blijkt dat de huidige praktijk van het verzuimbeleid en de verzuimregistratie op scholen uiteenloopt en ook per sector verschilt. Er zijn zowel scholen die hier stevig op inzetten als scholen waar daarvan weinig werk wordt gemaakt. Daarnaast is er uiteraard veel verschil tussen het beleid en de registratie van verzuim op grote mbo-instellingen of kleine basisscholen. Uit onderzoek blijkt dat de praktijk van verzuimregistratie momenteel uiteenloopt en dat er onvoldoende landelijk en regionaal beeld is van de omvang van het verzuim.

De Afdeling overweegt dat wettelijke kaders en uniformering, bijvoorbeeld verplichte categorieën, passend kunnen zijn om beter zicht te krijgen op de omvang van verzuim in brede zin. Dat kan echter alleen als die voorgestelde kaders nuttig en geschikt zijn voor het doel dat de regering zich heeft gesteld om thuiszitten en verzuim in algemene zin tegen te gaan (zie ook punt 2). Het is daarbij van belang dat invoering van nieuwe verplichtingen berust op een gedegen analyse van de huidige praktijk van verzuimbeleid en -registratie. Voor de uitvoerbaarheid is van belang dat de verzuimcategorieën aansluiten bij de registratiepraktijk en er eenduidigheid is over de definities van deze categorieën. Ook een analyse van de huidige praktijk van de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners is van belang, omdat de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de voorgenomen verzuimaanpak in grote mate afhankelijk zal zijn van de mogelijkheden en werkwijzen van alle partijen. De vaststelling en uitvoering van het verzuimbeleid door de school kan niet geïsoleerd plaatsvinden.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een analyse van de bestaande praktijk, de rollen van de verschillende ketenpartners ten opzichte van elkaar, de knelpunten en problemen die zich nu voordoen, en hoe dit wetsvoorstel en ander overheidsbeleid en wet- en regelgeving hierop inwerkt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangepast. Paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting gaat in op het probleem bij zicht op verzuim en de rollen van ketenpartners. Paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting gaat in op overheidsbeleid en wet- en regelgeving.[31]

b. Signaal zorgelijk verzuim

De Afdeling constateert dat het signaal zorgelijk verzuim niet in de tekst van de wet is geregeld en gedefinieerd. De Afdeling acht het wenselijk om deze signalering uitdrukkelijk te benoemen, nu deze belangrijke betekenis kan hebben om het verzuimbeleid te effectueren en langdurig thuiszitten te voorkomen. Hierdoor kan de leerplichtambtenaar immers een duidelijk beeld krijgen in welke gevallen van verzuim een actief optreden van hem kan aansluiten bij het verzuimbeleid van de school.

De regering heeft het advies in overweging genomen, maar signaleert dat de gronden voor het afgeven van een signaal ongeoorloofd zorgelijk verzuim sterk afhankelijk zijn van de schooleigen context. De regering acht het daarom niet wenselijk om het *signaal ongeoorloofd zorgelijk verzuim* in het wetsvoorstel te definiëren.

Het bevoegd gezag bepaalt in afstemming met de medezeggenschapsraad of studentenraad[32] op welke gronden de school een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim kan afgeven aan de leerplichtambtenaar. Deze gronden zijn opgenomen in het verzuimbeleid van de school en kunnen per school verschillen. Een leerplichtambtenaar kan in samenspraak met de school bepalen welke aanpak gewenst is voor de desbetreffende situatie. Afspraken over deze samenwerking legt het bevoegd gezag ook vast in het verzuimbeleid.

---

[31] Zie ook de reactie van de regering op p. 8 hierboven

[32] In Caribisch Nederland wijkt de bepaling af, omdat de medezeggenschapsraad niet is betrokken bij de schoolgids en dus niet bij de gronden voor een signaal.

De toelichting gaat daarnaast onvoldoende in op de verhouding van dit signaal tot de strafrechtelijke rol van de leerplichtambtenaar en het OM. De toelichting vermeldt wel dat het voorgestelde signaal zorgelijk verzuim geen melding is in strafrechtelijke zin. In de consultatie is vanwege de strafrechtelijke gevolgen dan ook gevraagd om terughoudendheid van de leerplichtambtenaar. Tegelijkertijd wordt gememoreerd dat op grond van de systematiek van de Leerplichtwet 1969 elk uur ongeoorloofd verzuim strafbaar is, waarvoor de leerplichtambtenaar proces-verbaal kan opmaken.

Het is volgens de Afdeling van belang dat de wettekst en toelichting inzicht geven in hoe de regering beoogt te bereiken dat het signaal zorgelijk verzuim wordt gescheiden van een strafrechtelijke procedure. Dat impliceert dat de informatie die met deze signalering aan de leerplichtambtenaar wordt verstrekt niet alsnog wordt gebruikt in een strafrechtelijke procedure. De wet sluit dit immers niet uit. De toelichting zou duidelijkheid moeten geven over de vraag wat de leerplichtambtenaar met het signaal wel en niet kan doen. Onduidelijkheid over de strafrechtelijke gevolgen van het signaal zorgelijk verzuim zou immers afbreuk kunnen doen aan de bereidheid om deze signaleringen te verstrekken.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat een signaal ongeoorloofd zorgelijk verzuim kan leiden tot handhaving door de leerplichtambtenaar. Derhalve is in de wettekst geen bepaling opgenomen waarin het signaal wordt gescheiden van en strafrechtelijke procedure.
Het uitgangspunt bij het toezicht en de handhaving is dat de instrumenten die worden ingezet evenredig en proportioneel zijn tot het te dienen doel. De leerplichtambtenaar heeft zelf zicht op welke instrumenten in concrete gevallen het best passend zijn. In dat kader onderzoekt de leerplichtambtenaar wat de reden is voor het ongeoorloofd verzuim en welke vervolgstappen aansluiten bij de reden voor het verzuim.[33] In veel gemeenten verwijst de leerplichtambtenaar in de gevallen waarbij het verzuim verband houdt met een zorgvraag van een leerling of problemen thuis, na overleg met de leerling en diens ouders, naar jeugd(gezondheids)zorg om verder verzuim te voorkomen.[34] De leerplichtambtenaar kan ook strafrechtelijk optreden om verder verzuim te voorkomen.

c. Administratieve lasten

De voorgestelde verplichtingen ten aanzien van verzuimbeleid, verzuimregistratie, en levering van verzuimgegevens aan DUO en de leerplichtambtenaar hebben administratieve gevolgen voor scholen. De memorie van toelichting meldt ook de incidentele verhoging van de regeldruk door het aanpassen van administratieve processen bij de implementatie van de voorgestelde maatregelen. In de toelichting ontbreekt een berekening van de toename van de administratieve lasten. Dat is mede het gevolg van de onduidelijkheid over hoe de bovengenoemde verplichtingen zullen luiden en hoe zij zich verhouden tot de huidige praktijk.

Daarom is onduidelijk of de omvang van deze lasten proportioneel is in verhouding tot het doel van de maatregelen. Daarbij dient te worden meegewogen dat de werkdruk en de registratieverplichtingen in het onderwijs al groot zijn. In het kader van de berekening van administratieve lasten noemt de toelichting ook de (eenmalige) aanpassing van leerlingadministratiesystemen bij scholen en DUO, zonder in te gaan op de gevolgen voor het moment van inwerkingtreding (per sector). Een realistische benadering hierbij is van belang om een goede invoering mogelijk te maken.

d. Conclusie

In verband met het voorgaande merkt de Afdeling op dat een gedegen analyse van de praktijk, met aandacht voor de bovengenoemde aspecten, nodig is om te kunnen beoordelen of de voorgestelde instrumenten uitvoerbaar zijn voor scholen en de andere ketenpartners. Duidelijkheid over de inpassing van de voorgestelde verplichtingen in de huidige praktijk, en realistisch inzicht in de administratieve gevolgen daarvan, is nodig voor het draagvlak bij de betrokken actoren in de verschillende onderwijssectoren. Zo kan worden voorkomen dat het verzuimbeleid en de verzuimregistratie louter als opgelegde verplichtingen van het Rijk worden ervaren. De Afdeling adviseert om deze punten ook in de evaluatie van de wet uitdrukkelijk mee te nemen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel in lijn met de voorgaande opmerkingen aan te passen.

---

[33] Artikel 22, eerste lid, Lpw 1969.
[34] In de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) hebben Ingrado, stichting Halt, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming een aanpak ontwikkeld om schoolverzuim tegen te gaan. Dit is een methodische aanpak en biedt duidelijkheid over wie wat doet in welke fase.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangepast. De toelichting is aangevuld met een analyse van de bestaande praktijk en in paragraaf 9.2 is een berekening van de administratieve lasten voor scholen en samenwerkingsverbanden als gevolg van de voorgenomen maatregelen toegevoegd. Daarbij is verduidelijkt dat het uitgangspunt van de verstrekking van gegevens over geoorloofd en ongeoorloofd verzuim vanuit het bevoegd gezag van de school aan DUO op een geautomatiseerde wijze zal plaatsvinden. Dit betekent dat de gevolgen voor de regeldruk voor scholen beperkt zijn.

De regering onderstreept het belang van uitvoerbaarheid van de maatregelen op scholen en inpasbaarheid van de maatregelen in de praktijk. Bij de evaluatie van de wet worden de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel en gevolgen voor de regeldruk meegenomen.

5. Aanscherping vrijstellingen wegens lichamelijke of psychische ongeschiktheid

Het wetsvoorstel beoogt het aantal vrijstellingen van de leerplicht te verminderen van kinderen en jongeren die op lichamelijke en psychische gronden geen onderwijs kunnen volgen. Dit betreft kinderen van wie is vastgesteld, mede aan de hand van een advies van een door de gemeente aangestelde arts, psycholoog of pedagoog, dat zij ook met passende ondersteuning niet in staat zijn om onderwijs te volgen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de zorgbehoefte dominant is. De toelichting beschrijft de toename van deze zogenoemde vrijstellingen 5 onderdeel a als een onwenselijke ontwikkeling. Daarom wordt de verplichting voorgesteld om voor de afgifte van de benodigde medische verklaring ook het onderwijskundig perspectief te betrekken.

De Afdeling onderschrijft het belang om te kijken naar de mogelijkheden om kinderen met lichamelijke of psychische beperkingen, op dat moment of in de toekomst, te voorzien in passend onderwijs en ontwikkelperspectieven. Onduidelijk is echter of de voorgestelde aanscherping van de procedure, kinderen die nu vrijgesteld zijn en thuis zitten, ook daadwerkelijk de kans biedt om alsnog aan onderwijs deel te nemen. Vermoedelijk zal een aanzienlijk deel van deze kinderen deels of geheel onderwijs moeten kunnen krijgen in een buitenschoolse setting.

Om te onderzoeken in welke mate en onder welke voorwaarden maatwerk kan worden geboden lopen op dit moment experimenten op het gebied van onderwijszorgarrangementen. De toelichting gaat niet in op de samenhang met de resultaten van dit experiment en andere wet- en regelgeving die in de verbetering van maatwerk zouden voorzien.

Voor een goede uitvoerbaarheid van de aangescherpte procedure is het bovendien belangrijk dat de aangewezen artsen, psychologen en pedagogen ook in staat zijn een oordeel te geven over het onderwijskundig ontwikkelperspectief, voordat zij al dan niet overgaan tot afgifte van de verklaring. In de huidige situatie geven artsen en andere professionals aan dat zij niet altijd voldoende op de hoogte zijn van het onderwijsaanbod en de onderwijsontwikkelingen om goed te kunnen beoordelen of een kind in staat is om naar school te gaan.

Daarom stelt het wetsvoorstel voor dat de arts, psycholoog of pedagoog kan verzoeken aan het samenwerkingsverband passend onderwijs om een advies over het onderwijskundig perspectief te geven. Naar aanleiding van de consultatiereacties is dit advies facultatief gemaakt. Het onderwijskundig perspectief ziet op de 'ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs binnen een redelijke afstand van de woonplaats'. Derhalve valt niet goed in te zien hoe dit vastgesteld kan worden zonder een advies van het betrokken samenwerkingsverband in de regio. De Afdeling adviseert daarom om het advies van het samenwerkingsverband passend onderwijs verplicht te stellen.

Daarnaast adviseert de Afdeling om te regelen dat de arts gebruik dient te maken van de expertise van een onderwijskundige, psycholoog of pedagoog, in gevallen waarin deze expertise noodzakelijk is en hij daar onvoldoende over beschikt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en het wetsvoorstel aan te passen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het wetsvoorstel aangepast. Het wetsvoorstel verplicht de arts of de gelijkgestelde pedagoog of psycholoog die de vrijstelling afgeeft om het samenwerkingsverband te verzoeken een advies te geven over het onderwijskundig perspectief van de jongere. Met het advies over het onderwijskundig perspectief van het samenwerkingsverband verkrijgt de arts (of pedagoog of psycholoog) inzicht in de onderwijsmogelijkheden in de regio voor het betreffende kind. Het samenwerkingsverband beschikt tevens over onderwijskundige en pedagogische kennis.

6. Toepassing in Caribisch Nederland

De regering beoogt voor Caribisch Nederland overwegend dezelfde maatregelen in te voeren om verzuim te voorkomen, terug te dringen en in beeld te krijgen. De scholen in Caribisch Nederland zijn op dit moment nog niet aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. In de toelichting heeft de regering vermeld dat aansluiting wordt geregeld door middel van een ander traject dan waar dit wetsvoorstel op ziet. Daarom zullen de verplichtingen ten aanzien van de verzuimregistratie, de signalering van zorgelijk verzuim aan de leerplichtambtenaar en het leveren van verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau op een later moment in werking treden.

De Afdeling waardeert het voornemen van de regering om ook in Caribisch Nederland het schoolverzuim terug te dringen. Het op dezelfde voet invoeren van maatregelen die schoolverzuim tegengaan past bij het kabinetsbeleid om bij alle voorgenomen wetswijzigingen ten aanzien van toepassing in Caribisch Nederland waar mogelijk en zinvol het uitgangspunt te hanteren van 'pas toe of leg uit' (comply or explain). De effectiviteit van dit wetsvoorstel in Caribisch Nederland is evenwel afhankelijk van de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen door scholen, samenwerkingsverbanden, de openbare lichamen en de door hen aangewezen leerplichtambtenaren en artsen, psychologen en pedagogen.

De Afdeling constateert dat uit de toelichting alleen een beoordeling blijkt van de uitvoerbaarheid, regeldruk en administratieve lasten in Europees Nederland. De toelichting maakt weliswaar melding van een consultatie die heeft plaatsgevonden in Caribisch Nederland. Maar zij biedt geen inzicht in welke partijen daarbij zijn geconsulteerd, de uitkomsten van de consultatie en hoe de eventuele reacties zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Ook DUO voert in de uitvoeringstoets aan dat bij het beoordelen van de consequenties geen rekening is gehouden met een eventuele implementatie voor Caribisch Nederland. De Afdeling ziet echter redenen om te veronderstellen dat de uitvoering van deze maatregelen kan afwijken van de Europees Nederlandse context, alleen al omdat de scholen in Caribisch Nederland thans nog niet zijn aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. Dit register is immers van groot belang in de uitvoering van een groot deel van de maatregelen.

De Afdeling merkt bovendien op dat de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel al uitgaat van latere inwerkingtreding van de betreffende onderdelen, zonder toelichting van de nog te nemen stappen en het tijdspad om de scholen in Caribisch Nederland te kunnen aansluiten op het register. Het is hierdoor ook niet inzichtelijk hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitkomsten van twee al in 2021 afgeronde pilots en het daarop volgende streven om Bonaire in 2022 aan te sluiten en de andere openbare lichamen in 2023.

De Afdeling adviseert de toelichting ten aanzien van Caribisch Nederland aan te vullen op de aspecten uitvoerbaarheid, consultatie en de nog te nemen stappen voordat dit deel van het wetsvoorstel in werking kan treden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de paragraaf over Caribisch Nederland in memorie van toelichting aangevuld op de aspecten uitvoerbaarheid, de consultatie en de nog te nemen stappen.

Het uitgangspunt is dat de maatregelen met betrekking tot het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar door middel van een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim in Caribisch Nederland tegelijk met Europees Nederland in werking treden. Deze regelingen wijken op twee punten inhoudelijk af van de regeling voor Europees Nederland:

a) Het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar vindt in Caribisch Nederland plaats via de reeds daar bestaande systematiek. Dat betekent dat het bevoegd gezag de gegevens over de leerling in het kader van het signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim rechtstreeks deelt met het bestuurscollege en niet zoals in Europees Nederland via de minister (in de praktijk: DUO).
b) Het verzuimbeleid en daarmee de gronden voor een melding zorgelijk ongeoorloofd verzuim komen in de schoolgids. In Caribisch Nederland heeft de medezeggenschap in tegenstelling tot Europees Nederland geen inspraak op de schoolgids. Het wetsvoorstel regelt dat naast de algemene gang van zaken, ook het verzuimbeleid ter kennis moet worden gesteld van de medezeggenschap.

Voordat de onderdelen over de informatieverstrekking over verzuim in werking kan treden, wordt gewerkt om de benodigde softwaresystemen voor het register onderwijsdeelnemers (ROD) en de koppeling met het ROD in de praktijk te brengen. Daarvoor is vereist dat de regelgeving omtrent het Burger Service Nummer wordt ingevoerd op Caribisch Nederland. Voorzien wordt dat deze in 2025 wordt ingevoerd.

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ten aanzien van de verzuimregistratie een

onvolkomenheid te herstellen. De bepalingen voor verzuimregistratie gaan ook gelden voor niet-bekostigde instellingen en scholen, zowel in het funderend onderwijs als het mbo. Zowel op bekostigde scholen als op niet-bekostigde scholen kunnen jongeren voldoen aan de leer- of kwalificatieplicht. De bepalingen ten aanzien van de verzuimregistratie betreffen een explicitering van een reeds bestaande impliciete verplichting uit de Leerplichtwet. Een bevoegd gezag kan immers niet aan de verplichtingen ingevolge de Leerplichtwet voldoen zonder het verzuim te registreren in de categorieën geoorloofd verzuim of ongeoorloofd verzuim. Deze explicitering geldt daarom voor zowel bekostigde als niet-bekostigde scholen.
De bepalingen in het voorstel ten aanzien van het verzuimbeleid gelden niet voor niet-bekostigde instellingen en scholen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul.

Advies Raad van State

No. W05.23.00212/I
's-Gravenhage, 20 december 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no.2023001754, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen verzuim), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel heeft als doel om verzuim en het aantal thuiszitters in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs beter in beeld te krijgen, te voorkomen en terug te dringen. Om dit te bereiken wordt voorgesteld om het verzuimbeleid en de verzuimregistratie op scholen in de wet aan te scherpen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel het aantal vrijstellingen van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid te verminderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang om verzuim en thuiszitten zoveel mogelijk terug te dringen. Zij merkt evenwel op dat de doeltreffendheid van de voorgestelde verzuimmaatregelen onvoldoende is gemotiveerd. Daarnaast stelt zij vast dat de hoofdelementen van de gekozen aanpak onvoldoende uit het wetsvoorstel blijken en dat de voorgestelde delegatiebepalingen te ruim zijn.

De Afdeling merkt ook op dat voor dit onderdeel van het voorstel een gedegen analyse van de praktijk nodig is, gelet op de uitvoerbaarheid in de verschillende onderwijssectoren. Nu kan onvoldoende worden beoordeeld of de voorgestelde instrumenten daadwerkelijk het thuiszitten en verzuim zullen terugdringen. Verder maakt de Afdeling enkele opmerkingen over de vrijstellingen van de leerplicht en de toepassing van het voorstel in Caribisch Nederland.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel

Het voorstel beoogt het verzuim in het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs terug te dringen. Volgens de toelichting beoogt de regering met de voorgestelde maatregelen twee doelstellingen te bereiken. Ten eerste het voorkomen van (toekomstig) verzuim in het algemeen, met name gericht op het tegengaan van thuiszitten, en ten tweede het verminderen van het aantal vrijstellingen van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid (artikel 5 onderdeel a Leerplichtwet 1969).[1]

De Afdeling zal de inhoud van het voorstel voor beide doelstellingen apart uiteenzetten.

a. Aanscherping verzuimbeleid en -registratie

Het wetsvoorstel stelt verschillende maatregelen voor die een aanscherping van het verzuimbeleid en de verzuimregistratie van scholen inhouden. Scholen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs hebben momenteel al de plicht tot het voeren van een schriftelijk verzuimbeleid.[2] Het wetsvoorstel bepaalt in de eerste plaats dat in dit beleid maatregelen moeten worden opgenomen met als doel verzuim te voorkomen en terug te dringen en het volgen van het onderwijs te bevorderen.[3] Ook wordt voorgesteld het mogelijk te maken om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te stellen over elementen van het verzuimbeleid van scholen.[4]

De Leerplichtwet 1969 verplicht scholen momenteel alleen tot registratie van ongeoorloofd verzuim.

---

1 Paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting, 'Kern van het wetsvoorstel'.
2 De huidige wetgeving bepaalt dat dit onderdeel moet zijn van de schoolgids, zie o.a. artikel 13, eerste lid, onderdeel k, van de Wet op het primair onderwijs (Wpo). Het medezeggenschapsorgaan moet instemmen met de inhoud van de schoolgids, zie artikel 13, eerste lid, onderdeel g en artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de Wet medezeggenschap op scholen. Dezelfde verplichtingen gelden voor de andere onderwijssectoren in Europees en Caribisch Nederland.
3 O.a. het voorgestelde artikel 13b, eerste lid, van de Wpo. Vergelijkbare bepalingen worden telkens voorgesteld voor de andere sectorwetten in Europees en Caribisch Nederland.
4 Voorgesteld artikel 13b, derde lid, van de Wpo.

Gevallen van meer dan 16 uur ongeoorloofd verzuim in vier opeenvolgende lesweken moeten via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) bij de leerplichtambtenaar worden gemeld.[5] Het wetsvoorstel introduceert als nieuwe maatregel de verplichting tot registratie van verzuim in verschillende categorieën. De categorieën worden bij amvb bepaald.[6] Volgens de toelichting betreft dit de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.[7] Voorzien wordt dat scholen daarbinnen zelf fijnmazige absentieredenen mogen noteren voor eigen gebruik, wanneer zij dat opnemen in hun verzuimbeleid. Van de verzuimregistratie door de school kunnen persoonsgegevens over gezondheid en van strafrechtelijke aard onderdeel uitmaken. Deze laatste gegevens mogen echter uitsluitend worden verstrekt aan de ouders van de leerling.[8]

Ten derde voorziet het voorstel in een wettelijke grondslag voor de informeel reeds bestaande mogelijkheid dat een schoolhoofd aan DUO verzuimgegevens van individuele leerlingen kan verstrekken die ongeoorloofd verzuimen onder de grens van 16 uur in vier opeenvolgende lesweken.[9] Via het register onderwijsdeelnemers worden deze gegevens vervolgens doorgegeven aan de leerplichtambtenaar.[10] Een dergelijke melding wordt in de toelichting aangeduid als een 'signaal zorgelijk verzuim'.[11] Het verzuimbeleid van de school dient te voorzien in de criteria wanneer deze signalering kan worden afgegeven.[12] Bij deze bevoegdheid wordt het aan de school gelaten om te beoordelen welk ongeoorloofd verzuim zij zorgelijk acht en ter kennis van de leerplichtambtenaar wil brengen.

Ten slotte wordt een verplichting geïntroduceerd om de verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau te leveren aan DUO.[13] Deze gegevens worden vervolgens verstrekt aan het ministerie van OCW voor zover dit noodzakelijk is voor de beleidsvoorbereiding over verzuim. Het college van burgemeester en wethouders ontvangt deze gegevens voor zover dit noodzakelijk is voor het toezicht op de naleving van deze wet. En het samenwerkingsverband passend onderwijs zal deze gegevens ontvangen voor zover noodzakelijk voor de uitvoering van haar wettelijke taken. Het criterium 'voor zover dit noodzakelijk is' kan bij amvb worden ingevuld.

b. Beperking vrijstellingen op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid

Het tweede deel van het voorstel betreft de vrijstelling van de leerplicht op grond van lichamelijke of psychische ongeschiktheid (vrijstelling op grond van artikel 5, onderdeel a van de Leerplichtwet 1969). De verplichting wordt ingevoerd om bij de beslissing over het verlenen van deze vrijstelling het onderwijskundig perspectief te betrekken.[14] Onder dit laatste wordt verstaan de ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs binnen een redelijke afstand van de woonplaats. Het onderwijskundig perspectief krijgt de vorm van een verklaring die wordt afgegeven door een arts, pedagoog of psycholoog. Op verzoek werkt het samenwerkingsverband hieraan mee. De termijn waarvoor deze verklaring geldt, wordt flexibel gemaakt en dus niet langer gekoppeld aan een schooljaar of de gehele schoolperiode.

c. Opzet van het advies

De Afdeling bespreekt onder punt 2 de doeltreffendheid van de voorgestelde verzuimmaatregelen, om vervolgens in punt 3 in te gaan op het niveau van regelgeving wat betreft deze maatregelen. Daarna wordt onder punt 4 de uitvoerbaarheid van de voorgestelde verzuimmaatregelen besproken. Onder punt 5 wordt de beperking van de vrijstellingen van de leerplicht behandeld en onder punt 6 de toepassing van het voorstel in Caribisch Nederland.

2. Doeltreffendheid verzuimmaatregelen

De toelichting bij de voorgestelde aanscherpingen van het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en de doorlevering van verzuimgegevens benoemt het belang van het tegengaan van zowel geoorloofd als ongeoorloofd verzuim. Veel aandacht gaat uit naar ziekteverzuim, een vorm van geoorloofd verzuim.[15] Volgens de toelichting is (kortdurend) geoorloofd verzuim in sommige gevallen een voorbode voor

---

5 Artikel 12, derde lid, van de Wet register onderwijsdeelnemers (Wro).
6 Voorgesteld artikel 13c, eerste en derde lid, van de Wpo.
7 Paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting, 'Kern van het wetsvoorstel'.
8 Voorgesteld artikel 13c, tweede lid, van de Wpo.
9 Voorgestelde wijziging van artikel 21a van de Leerplichtwet 1969.
10 Artikel 12, derde lid, in samenhang met artikel 5, vierde lid, onderdeel a, van de Wro.
11 Paragraaf 2.1.3 van de memorie van toelichting, 'Probleemaanpak'. De term 'signaal zorgelijk verzuim komt niet voor in de wettekst.
12 Voorgesteld artikel 21a, derde en vierde lid, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 13b, tweede lid, van de Wpo.
13 Voorgesteld artikel 21b van de Leerplichtwet 1969.
14 Voorgestelde wijziging van artikel 7 van de Leerplichtwet 1969.
15 Artikel 12 van de Leerplichtwet 1969.

langdurige schooluitval.[16] Kinderen en jongeren die langdurig thuiszitten (vanwege ziekte) zijn een bijzondere groep. Uit de voorgeschiedenis van het wetsvoorstel blijkt dat het onderhavige wetsvoorstel vooral wordt geplaatst in de context van (de verbeteraanpak) passend onderwijs en het tegengaan van thuiszitten van leerlingen met ondersteuningsbehoeften.[17]

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting onvoldoende blijkt op welke wijze de voorgestelde verplichtingen inzake verzuimbeleid en -registratie kunnen bijdragen aan het tegengaan van thuiszitten. Uit onderzoek blijkt vooral dat een mogelijk verband bestaat tussen langdurig thuiszitten en ziekteverzuim, dat valt onder de categorie geoorloofd verzuim.[18] In het voorstel wordt echter niet voorzien in een wettelijke grondslag om langdurig geoorloofd verzuim te kunnen signaleren bij de leerplichtambtenaar.[19] Het wetsvoorstel voorziet wel in het signaal zorgelijk verzuim. Dit betreft alleen kortdurend ongeoorloofd verzuim.[20] Volgens de respondenten in het onderzoek is bij dergelijk verzuim het verband met langdurig thuiszitten veel minder aanwezig.

Gelet op de doelstelling om langdurig thuiszitten te voorkomen, geeft de Afdeling in overweging om te voorzien in een wettelijke grondslag om een signaal van langdurig (geoorloofd) zorgelijk ziekteverzuim te kunnen geven aan de leerplichtambtenaar.[21] Hoewel de toelichting de mogelijkheid van het doorgeven van geoorloofd verzuim wel benoemt, biedt de voorgestelde wettekst hiervoor geen grondslag.[22]

Daarnaast geeft de Afdeling in overweging om ook de mogelijkheid van melding van het vermoeden van ongeoorloofd verzuim[23] een wettelijke grondslag te geven.

De Afdeling merkt bovendien op dat thuiszitters een zeer heterogene groep vormen, waarbij sterk uiteenlopende problemen spelen. Ook is het relevant dat deze doelgroep ten opzichte van de totale leerlingenpopulatie een relatief beperkte omvang heeft. Deze aspecten zijn ook van belang bij de keuze voor in te zetten instrumenten. Gezien de complexiteit van de problematiek van thuiszitters mogen niet al te hoge verwachtingen worden gekoesterd van het effect van verplichtingen inzake verzuimbeleid en -registratie.[24]

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de (variatie aan) complexe problematiek van deze groep en op de samenhang met andere maatregelen die de regering voor deze groep al neemt. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de verschillen tussen onderwijssectoren. Weliswaar benoemt de toelichting welke wet- en regelgeving en welk beleid worden ingezet om thuiszitten terug te dringen en te voorkomen, maar niet het verband tussen deze maatregelen en het voorliggende wetsvoorstel.

Naast de problematiek van de thuiszitters wordt in de toelichting als doel van het voorstel ook het tegengaan van verzuim in algemene zin genoemd. Dit wetsvoorstel biedt de basis voor verdergaande maatregelen om verzuim in het algemeen tegen te gaan. De Afdeling merkt op dat deze veel bredere doelstelling moet worden onderscheiden van de gerichtheid op thuiszitters, en vraagt om een aparte analyse van deze specifieke groep en een daaraan gekoppeld instrumentarium. Het tegengaan van spijbelen verschilt aanzienlijk van het oplossen van de complexe problematiek van thuiszitters. De toelichting biedt hier onvoldoende inzicht in.

De Afdeling adviseert om in de toelichting de doeltreffendheid van de maatregelen gericht op het tegengaan van thuiszitten nader te motiveren. Gelet op dit doel, verdient het overweging om in het wetsvoorstel een mogelijkheid op te nemen voor scholen om ook zorgelijk (langdurig) geoorloofd (ziekte)verzuim te signaleren bij de leerplichtambtenaar.
De Afdeling adviseert in ieder geval de wettekst en de toelichting op het onderdeel signalering zorgelijk verzuim met elkaar in overeenstemming te brengen.
Ten slotte adviseert de Afdeling het voorkomen van thuiszitten te onderscheiden van het tegengaan

[16] Paragraaf 3.1.1 van de memorie van toelichting, 'Het registreren van alle soorten verzuim in categorieën'.
[17] Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 448; Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 440. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 31 497, nr. 422.
[18] Het onderzoeksrapport 'Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs', KBA Nijmegen, 2021, p. 58–59. Vgl. ook de uitkomsten van de onderzoeksrapporten 'Geoorloofd verzuim in het mbo', KBA Nijmegen, 2021; 'Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid', KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut, 2023.
[19] Te denken valt aan signalering na een bij wet bepaald minimum aantal afwezige uren en met medeweten van ouders en jeugdgezondheidszorg.
[20] Zoals een extra dag verzuim voor of na een vakantie, te laat komen en spijbelen.
[21] Te denken valt aan signalering na een bij wet bepaalde minimum aantal afwezige uren en met medeweten van ouders en jeugdzorg.
[22] Paragraaf 2.3.3 van de memorie van toelichting, 'Probleemaanpak'.
[23] Vgl. HR 9 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1031; Hof Arnhem-Leeuwarden 20 augustus 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:6713.
[24] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 7 juni 2023, W05.22.00183/I (over het voorstel van wettot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht).

van verzuim in brede zin en de toelichting aan te vullen met een afzonderlijke beleidsanalyse van het thuiszitten en een daaraan gekoppeld instrumentarium te ontwikkelen.

3. Niveau van regelgeving verzuimmaatregelen

Het wetsvoorstel bevat een aantal delegatiegrondslagen voor het stellen van nadere regels bij amvb, namelijk over de elementen van het verzuimbeleid die scholen dienen vast te stellen, de verzuimregistratie en de levering en verstrekking van de verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau aan DUO.

De Afdeling merkt op dat door deze ruim geformuleerde delegatiegrondslagen veel verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien nog onbepaald zijn. Er wordt veel ruimte gelaten om deze verplichtingen in een amvb te regelen. Hierdoor biedt het voorstel weinig inzicht in de wijze waarop het eraan bijdraagt om thuiszitten of verzuim in brede zin tegen te gaan. Ook de betrokkenheid van het parlement bij de inhoud, de richting en de omvang van de voorgestelde verplichtingen om verzuim terug te dringen is daarmee beperkt. Dit gaat ten koste van het primaat van de wetgever.[25]

Over de verzuimregistratie en de levering van geaggregeerde verzuimgegevens op schoolniveau stelt de toelichting dat de amvb enkel zal verplichten om te registreren in de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. De Afdeling constateert dat deze categorisering een hoofdelement van de wet is, en adviseert dit op het niveau van de formele wet te regelen.

De Afdeling merkt bovendien op dat ‘geoorloofd’ en ‘ongeoorloofd’ verzuim zeer ruime en algemene categorieën zijn. De Afdeling vraagt zich af of louter deze categorisering een nuttig beeld zal geven van de daadwerkelijke oorzaken van verzuim. Het verdient overweging om met het onderwijsveld te onderzoeken welke categorieën nuttige en getrouwe informatie opleveren voor scholen en de andere betrokken ketenpartijen. Het is denkbaar om hiervoor aan te sluiten bij de reeds bestaande wettelijke verzuimcategorieën in de Leerplichtwet 1969, zoals afwezigheid vanwege schorsing of tuchtmaatregelen, ziekte of vervulling van plichten voortvloeiend uit godsdienst of levensovertuiging.[26] Dat zal een fijnmaziger beeld opleveren dan de voorgenomen registratieplicht in louter de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.

De Afdeling adviseert om de hoofdelementen van het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en de doorlevering van gegevens in de wet op te nemen en niet in een amvb. Voor zover ter uitwerking een delegatiegrondslag voor een amvb wordt opgenomen, zou de toelichting ook een schets van de voorgenomen nadere regels moeten bevatten.

4. Uitvoerbaarheid verzuimmaatregelen

a. Aanscherpingen verzuimbeleid en -registratie en administratieve lasten

De toelichting stelt in het vooruitzicht dat bij amvb scholen keuzevrijheid wordt gelaten over de inhoud van het verzuimbeleid en het hanteren van een fijnmaziger registratie van de oorzaken van het verzuim binnen de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Uit onderzoeksrapporten blijkt dat de huidige praktijk van het verzuimbeleid en de verzuimregistratie op scholen uiteenloopt en ook per sector verschilt. Er zijn zowel scholen die hier stevig op inzetten als scholen waar daarvan weinig werk wordt gemaakt.[27] Daarnaast is er uiteraard veel verschil tussen het beleid en de registratie van verzuim op grote mbo-instellingen of kleine basisscholen. Uit onderzoek blijkt dat de praktijk van verzuimregistratie momenteel uiteenloopt en dat er onvoldoende landelijk en regionaal beeld is van de omvang van het verzuim.[28]

De Afdeling overweegt dat wettelijke kaders en uniformering, bijvoorbeeld verplichte categorieën, passend kunnen zijn om beter zicht te krijgen op de omvang van verzuim in brede zin. Dat kan echter alleen als die voorgestelde kaders nuttig en geschikt zijn voor het doel dat de regering zich heeft gesteld om thuiszitten en verzuim in algemene zin tegen te gaan (zie ook punt 2). Het is daarbij van belang dat invoering van nieuwe verplichtingen berust op een gedegen analyse van de huidige praktijk van verzuimbeleid en -registratie. Voor de uitvoerbaarheid is van belang dat de verzuimcategorieën aansluiten bij de registratiepraktijk en er eenduidigheid is over de definities van deze categorieën. Ook een analyse van de huidige praktijk van de samenwerking tussen de verschillende

[25] Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[26] Artikel 11 van de Leerplichtwet 1969.
[27] ‘Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs’, KBA Nijmegen, 2021.
[28] ‘Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid’, KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut, 2023; ‘Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs’, KBA Nijmegen, 2021.

ketenpartners is van belang, omdat de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de voorgenomen verzuimaanpak in grote mate afhankelijk zal zijn van de mogelijkheden en werkwijzen van alle partijen.[29] De vaststelling en uitvoering van het verzuimbeleid door de school kan niet geïsoleerd plaatsvinden.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen met een analyse van de bestaande praktijk, de rollen van de verschillende ketenpartners ten opzichte van elkaar, de knelpunten en problemen die zich nu voordoen, en hoe dit wetsvoorstel en ander overheidsbeleid en wet- en regelgeving hierop inwerkt.

b. Signaal zorgelijk verzuim

De Afdeling constateert dat het signaal zorgelijk verzuim niet in de tekst van de wet is geregeld en gedefinieerd. De Afdeling acht het wenselijk om deze signalering uitdrukkelijk te benoemen, nu deze belangrijke betekenis kan hebben om het verzuimbeleid te effectueren en langdurig thuiszitten te voorkomen. Hierdoor kan de leerplichtambtenaar immers een duidelijk beeld krijgen in welke gevallen van verzuim een actief optreden van hem kan aansluiten bij het verzuimbeleid van de school.

De toelichting gaat daarnaast onvoldoende in op de verhouding van dit signaal tot de strafrechtelijke rol van de leerplichtambtenaar en het OM. De toelichting vermeldt wel dat het voorgestelde signaal zorgelijk verzuim geen melding is in strafrechtelijke zin.[30] In de consultatie is vanwege de strafrechtelijke gevolgen dan ook gevraagd om terughoudendheid van de leerplichtambtenaar.[31] Tegelijkertijd wordt gememoreerd dat op grond van de systematiek van de Leerplichtwet 1969 elk uur ongeoorloofd verzuim strafbaar is, waarvoor de leerplichtambtenaar proces-verbaal kan opmaken.[32]

Het is volgens de Afdeling van belang dat de wettekst en toelichting inzicht geven in hoe de regering beoogt te bereiken dat het signaal zorgelijk verzuim wordt gescheiden van een strafrechtelijke procedure. Dat impliceert dat de informatie die met deze signalering aan de leerplichtambtenaar wordt verstrekt niet alsnog wordt gebruikt in een strafrechtelijke procedure.[33] De wet sluit dit immers niet uit. De toelichting zou duidelijkheid moeten geven over de vraag wat de leerplichtambtenaar met het signaal wel en niet kan doen. Onduidelijkheid over de strafrechtelijke gevolgen van het signaal zorgelijk verzuim zou immers afbreuk kunnen doen aan de bereidheid om deze signaleringen te verstrekken.

c. Administratieve lasten

De voorgestelde verplichtingen ten aanzien van verzuimbeleid, verzuimregistratie, en levering van verzuimgegevens aan DUO en de leerplichtambtenaar hebben administratieve gevolgen voor scholen. De memorie van toelichting meldt ook de incidentele verhoging van de regeldruk door het aanpassen van administratieve processen bij de implementatie van de voorgestelde maatregelen.[34] In de toelichting ontbreekt een berekening van de toename van de administratieve lasten. Dat is mede het gevolg van de onduidelijkheid over hoe de bovengenoemde verplichtingen zullen luiden en hoe zij zich verhouden tot de huidige praktijk.[35]

Daarom is onduidelijk of de omvang van deze lasten proportioneel is in verhouding tot het doel van de maatregelen. Daarbij dient te worden meegewogen dat de werkdruk en de registratieverplichtingen in het onderwijs al groot zijn. In het kader van de berekening van administratieve lasten noemt de toelichting ook de (eenmalige) aanpassing van leerlingadministratiesystemen bij scholen en DUO, zonder in te gaan op de gevolgen voor het moment van inwerkingtreding (per sector).[36] Een realistische benadering hierbij is van belang om een goede invoering mogelijk te maken.

d. Conclusie

In verband met het voorgaande merkt de Afdeling op dat een gedegen analyse van de praktijk, met aandacht voor de bovengenoemde aspecten, nodig is om te kunnen beoordelen of de voorgestelde instrumenten uitvoerbaar zijn voor scholen en de andere ketenpartners. Duidelijkheid over de inpassing van de voorgestelde verplichtingen in de huidige praktijk, en realistisch inzicht in de

[29] 'Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid', KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut, 2023.
[30] Paragraaf 2.3.3 van de memorie van toelichting, 'Probleemaanpak'.
[31] Zie consultatiereactie Ouders & Onderwijs, 23 september 2022.
[32] Paragraaf 3.1.3, memorie van toelichting, 'Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim'. Zie ook OM Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2017R002), Stcrt. 2017, 29777.
[33] De toelichting meldt dat het ministerie van OCW een afzonderlijk onderzoek beoogt te initiëren naar de strafrechtelijke rol van de leerplichtambtenaar, maar de resultaten zijn nu nog niet voorhanden.
[34] Paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting, 'Gevolgen voor de regeldruk'.
[35] Zie ook het negatieve advies van de ATR over het wetsvoorstel, van 21 oktober 2022.
[36] Paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting, 'Gevolgen voor de regeldruk'.

administratieve gevolgen daarvan, is nodig voor het draagvlak bij de betrokken actoren in de verschillende onderwijssectoren. Zo kan worden voorkomen dat het verzuimbeleid en de verzuimregistratie louter als opgelegde verplichtingen van het Rijk worden ervaren. De Afdeling adviseert om deze punten ook in de evaluatie van de wet uitdrukkelijk mee te nemen.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan en het voorstel in lijn met de voorgaande opmerkingen aan te passen.

5. Aanscherping vrijstellingen wegens lichamelijke of psychische ongeschiktheid

Het wetsvoorstel beoogt het aantal vrijstellingen van de leerplicht te verminderen van kinderen en jongeren[37] die op lichamelijke en psychische gronden geen onderwijs kunnen volgen.[38] Dit betreft kinderen van wie is vastgesteld, mede aan de hand van een advies van een door de gemeente aangestelde arts, psycholoog of pedagoog, dat zij ook met passende ondersteuning niet in staat zijn om onderwijs te volgen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de zorgbehoefte dominant is. De toelichting beschrijft de toename van deze zogenoemde vrijstellingen 5 onderdeel a als een onwenselijke ontwikkeling. Daarom wordt de verplichting voorgesteld om voor de afgifte van de benodigde medische verklaring ook het onderwijskundig perspectief te betrekken.

De Afdeling onderschrijft het belang om te kijken naar de mogelijkheden om kinderen met lichamelijke of psychische beperkingen, op dat moment of in de toekomst, te voorzien in passend onderwijs en ontwikkelperspectieven. Onduidelijk is echter of de voorgestelde aanscherping van de procedure, kinderen die nu vrijgesteld zijn en thuis zitten, ook daadwerkelijk de kans biedt om alsnog aan onderwijs deel te nemen. Vermoedelijk zal een aanzienlijk deel van deze kinderen deels of geheel onderwijs moeten kunnen krijgen in een buitenschoolse setting.[39]

Om te onderzoeken in welke mate en onder welke voorwaarden maatwerk kan worden geboden lopen op dit moment experimenten op het gebied van onderwijszorgarrangementen.[40] De toelichting gaat niet in op de samenhang met de resultaten van dit experiment en andere wet- en regelgeving die in de verbetering van maatwerk zouden voorzien.

Voor een goede uitvoerbaarheid van de aangescherpte procedure is het bovendien belangrijk dat de aangewezen artsen, psychologen en pedagogen ook in staat zijn een oordeel te geven over het onderwijskundig ontwikkelperspectief, voordat zij al dan niet overgaan tot afgifte van de verklaring. In de huidige situatie geven artsen en andere professionals aan dat zij niet altijd voldoende op de hoogte zijn van het onderwijsaanbod en de onderwijsontwikkelingen om goed te kunnen beoordelen of een kind in staat is om naar school te gaan.[41]

Daarom stelt het wetsvoorstel voor dat de arts, psycholoog of pedagoog kan verzoeken aan het samenwerkingsverband passend onderwijs om een advies over het onderwijskundig perspectief te geven. Naar aanleiding van de consultatiereacties is dit advies facultatief gemaakt. Het onderwijskundig perspectief ziet op de ‘ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs binnen een redelijke afstand van de woonplaats’. Derhalve valt niet goed in te zien hoe dit vastgesteld kan worden zonder een advies van het betrokken samenwerkingsverband in de regio. De Afdeling adviseert daarom om het advies van het samenwerkingsverband passend onderwijs verplicht te stellen.

Daarnaast adviseert de Afdeling om te regelen dat de arts gebruik dient te maken van de expertise van een onderwijskundige, psycholoog of pedagoog, in gevallen waarin deze expertise noodzakelijk is en hij daar onvoldoende over beschikt.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande en het wetsvoorstel aan te passen.

6. Toepassing in Caribisch Nederland

De regering beoogt voor Caribisch Nederland overwegend dezelfde maatregelen in te voeren om verzuim te voorkomen, terug te dringen en in beeld te krijgen. De scholen in Caribisch Nederland zijn

---

[37] Hierna voor de eenvoud ‘kinderen’.
[38] Artikel 5, subonderdeel a, van de Leerplichtwet 1969. Zie ook paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting, ‘Kern van het wetsvoorstel’.
[39] Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 8 juni 2023, W05.22.00183/I (Voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht).
[40] Besluit experiment onderwijszorgarrangementen, Stb. 2022, 449.
[41] Paragraaf 2.5.2 van de memorie van toelichting, ‘Probleembeschrijving’.

op dit moment nog niet aangesloten op het register onderwijsdeelnemers.[42] In de toelichting heeft de regering vermeld dat aansluiting wordt geregeld door middel van een ander traject dan waar dit wetsvoorstel op ziet. Daarom zullen de verplichtingen ten aanzien van de verzuimregistratie, de signalering van zorgelijk verzuim aan de leerplichtambtenaar en het leveren van verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau op een later moment in werking treden.[43]

De Afdeling waardeert het voornemen van de regering om ook in Caribisch Nederland het schoolverzuim terug te dringen. Het op dezelfde voet invoeren van maatregelen die schoolverzuim tegengaan past bij het kabinetsbeleid om bij alle voorgenomen wetswijzigingen ten aanzien van toepassing in Caribisch Nederland waar mogelijk en zinvol het uitgangspunt te hanteren van 'pas toe of leg uit' (*comply or explain*).[44] De effectiviteit van dit wetsvoorstel in Caribisch Nederland is evenwel afhankelijk van de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen door scholen, samenwerkingsverbanden, de openbare lichamen en de door hen aangewezen leerplichtambtenaren en artsen, psychologen en pedagogen.[45]

De Afdeling constateert dat uit de toelichting alleen een beoordeling blijkt van de uitvoerbaarheid, regeldruk en administratieve lasten in Europees Nederland. De toelichting maakt weliswaar melding van een consultatie die heeft plaatsgevonden in Caribisch Nederland.[46] Maar zij biedt geen inzicht in welke partijen daarbij zijn geconsulteerd, de uitkomsten van de consultatie en hoe de eventuele reacties zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Ook DUO voert in de uitvoeringstoets aan dat bij het beoordelen van de consequenties geen rekening is gehouden met een eventuele implementatie voor Caribisch Nederland.[47] De Afdeling ziet echter redenen om te veronderstellen dat de uitvoering van deze maatregelen kan afwijken van de Europees Nederlandse context, alleen al omdat de scholen in Caribisch Nederland thans nog niet zijn aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. Dit register is immers van groot belang in de uitvoering van een groot deel van de maatregelen.

De Afdeling merkt bovendien op dat de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel al uitgaat van latere inwerkingtreding van de betreffende onderdelen, zonder toelichting van de nog te nemen stappen en het tijdspad om de scholen in Caribisch Nederland te kunnen aansluiten op het register. Het is hierdoor ook niet inzichtelijk hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitkomsten van twee al in 2021 afgeronde pilots en het daarop volgende streven om Bonaire in 2022 aan te sluiten en de andere openbare lichamen in 2023.[48]

De Afdeling adviseert de toelichting ten aanzien van Caribisch Nederland aan te vullen op de aspecten uitvoerbaarheid, consultatie en de nog te nemen stappen voordat dit deel van het wetsvoorstel in werking kan treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.

[42] De inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers is voor Caribisch Nederland uitgesteld, omdat de scholen aldaar nog niet op het basisregister onderwijs (BRON) waren aangesloten. Nota van toelichting bij het Besluit van 5 juni 2020, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers en het Besluit register onderwijsdeelnemers, Stb. 2020, 166.
[43] Paragraaf 2.2.5, 2.3.5, 2.4.5 van de memorie van toelichting, 'Toepassing Caribisch Nederland'.
[44] Kamerstukken II 2019/20, 35 300-IV, nr. 11, p. 3. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 8 november 2023, W16.23.00190/II (adviesaanvraag inzake de 12e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
[45] Zie ook Evaluatie onderwijszorg Caribisch Nederland, Oberon, 2020.
[46] Paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting, 'Autoriteit persoonsgegevens'.
[47] Brief van 29 juni 2023 met kenmerk 38014428.
[48] Toegelicht in Kamerstukken II 2021/22, 35 963, nr. 3, paragraaf 8.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het voorkomen en het terugdringen van verzuim in het funderend onderwijs en het beroepsonderwijs (Wet terugdringen verzuim)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de bepalingen over het verzuimbeleid, de verzuimgegevens en de procedure voor vrijstelling van de inschrijvingsplicht op psychische of lichamelijke gronden aan te passen teneinde verzuim en schooluitval zo veel mogelijk te voorkomen en het aantal vrijstellingen terug te dringen ter bevordering van de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van kinderen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. LEERPLICHTWET 1969

De Leerplichtwet 1969 wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 worden de volgende begripsbepalingen toegevoegd:

i. *onderwijskundig perspectief:* ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs binnen een redelijke afstand van de woonplaats;
j. *verzuim:* afwezigheid van een leerling bij les- of praktijktijd als bedoeld in artikel 4, tweede lid;
k. *samenwerkingsverband:* samenwerkingsverband als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs of de Wet voorgezet onderwijs 2020.

B

Artikel 6, tweede en derde lid, komen te luiden:

2. Een kennisgeving inzake een vrijstelling op grond van artikel 5, onderdeel a, wordt ingediend:
   a. ten minste vier weken voordat de jongere leerplichtig wordt, indien deze betrekking heeft op de aanvang van de leerplicht, of
   b. binnen dertien weken na afgifte van de verklaring, bedoeld in artikel 7.

3. Kennisgeving inzake een vrijstelling op grond van artikel 5, onderdelen b of c, wordt ingediend:
   a. ten minste vier weken voordat de jongere leerplichtig wordt, indien deze betrekking heeft op de aanvang van de leerplicht; en
   b. zolang nadien aanspraak op vrijstelling wordt gemaakt, elk jaar opnieuw voor 1 juli.

C

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7. Lichamelijke of psychische ongeschiktheid

1. De in artikel 2, eerste lid, bedoelde personen kunnen slechts een beroep doen op een vrijstelling op grond van artikel 5, onderdeel a, voor zover volgens een bij de kennisgeving overgelegde verklaring blijkt dat de jongere niet geschikt is of gedurende een bepaalde periode niet geschikt wordt geacht om tot een school of een instelling te worden toegelaten.

2. De verklaring wordt afgegeven door een arts, niet zijnde de behandelende arts, of een door het college van burgemeester en wethouders aangewezen universitair geschoolde of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde pedagoog of psycholoog.

3. Bij de verklaring betrekt de arts, pedagoog of psycholoog, het onderwijskundig perspectief van de jongere.

4. Een samenwerkingsverband verleent op verzoek van de arts, pedagoog of psycholoog medewerking aan het uitbrengen van het advies over het onderwijskundig perspectief.

D

Aan artikel 21a worden twee leden toegevoegd, luidende:

3. Indien een leerling of student als bedoeld in het eerste of tweede lid zonder geldige reden les- of praktijktijd heeft verzuimd en dit verzuim minder bedraagt dan zestien uren in een periode van vier opeenvolgende lesweken, kan het hoofd de verzuimgegevens overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de Wet register onderwijsdeelnemers leveren.

4. Het hoofd levert de in het derde lid genoemde gegevens over het verzuim uitsluitend indien de omstandigheden die leiden tot de levering zijn opgenomen in het verzuimbeleid, bedoeld in artikel 5a, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 5b, eerste lid, van de Wet op de expertisecentra, artikel 8.16a, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 of artikel 8.1.6a, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

E

Artikel 21b komt te luiden:

Artikel 21b. Verzuimgegevens schoolniveau

1. Het hoofd levert Onze Minister de gegevens over verzuim geaggregeerd op schoolniveau.

2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden verstrekt aan Onze Minister voor zover dit noodzakelijk is voor de beleidsvoorbereiding door Onze Minister over verzuim.

3. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders voor zover dit noodzakelijk is voor het toezicht op de naleving van deze wet door het college van burgemeester en wethouders.

4. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden verstrekt aan het samenwerkingsverband voor zover dit noodzakelijk is voor de uitvoering van wettelijke taken door het samenwerkingsverband.

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de levering en verstrekking van de verzuimgegevens.

ARTIKEL II. LEERPLICHTWET BES

De Leerplichtwet BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1 worden de volgende begripsbepalingen toegevoegd:

j. *expertisecentrum onderwijszorg:* de rechtspersoon, bedoeld in artikel 28 van de WPO BES of artikel 11.18 van de WVO 2020;
k. *onderwijskundig perspectief:* ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs binnen een redelijke afstand van de woonplaats;
l. *verzuim:* afwezigheid van een leerling bij les of praktijktijd als bedoeld in artikel 10, tweede lid;

B

Artikel 15, tweede en derde lid, komen te luiden:

2. Een kennisgeving van een beroep op een vrijstelling op grond van artikel 14, onderdeel a, wordt ingediend:
   a. ten minste vier weken voordat de jongere leerplichtig wordt, indien zij betrekking heeft op de aanvang van de leerplicht, of
   b. binnen dertien weken na afgifte van de verklaring, bedoeld in artikel 16.

3. Een kennisgeving van een beroep op een vrijstelling op grond van artikel 14, onderdelen b of c, wordt ingediend:
   a. ten minste vier weken voordat de jongere leerplichtig wordt, indien zij betrekking heeft op de aanvang van de leerplicht; en
   b. zolang nadien aanspraak op vrijstelling wordt gemaakt, elk jaar opnieuw voor 1 juli.

C

Artikel 16 komt te luiden:

Artikel 16. Lichamelijke of psychische ongeschiktheid

1. De in artikel 6, eerste lid, bedoelde personen kunnen slechts een beroep doen op een vrijstelling op grond van artikel 14, onderdeel a, voor zover volgens een bij de kennisgeving overgelegde verklaring blijkt dat de jongere niet geschikt is of gedurende een bepaalde periode niet geschikt wordt geacht om tot een school of een instelling te worden toegelaten.

2. De verklaring wordt afgegeven door een arts, niet zijnde de behandelende arts, of een door het bestuurscollege aangewezen universitair geschoolde of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde pedagoog of psycholoog.

3. Bij de verklaring betrekt de arts, pedagoog of psycholoog, het onderwijskundig perspectief van de jongere.

4. Het expertisecentrum onderwijszorg verleent op verzoek van de arts, pedagoog of psycholoog, medewerking aan het uitbrengen van het advies over het onderwijskundig perspectief.

D

Aan artikel 33 worden twee leden toegevoegd, luidende:

5. Indien een leerling of student als bedoeld in het eerste of tweede lid zonder geldige reden les- of praktijktijd heeft verzuimd en dit verzuim minder bedraagt dan zestien uren in een periode van vier opeenvolgende lesweken, kan het hoofd de verzuimgegevens leveren aan het bestuurscollege van het openbaar lichaam waar de leerling woon- of verblijfplaats heeft.

6. Het hoofd levert de in het vijfde lid genoemde gegevens uitsluitend indien de omstandigheden die leiden tot de levering zijn opgenomen in het verzuimbeleid, bedoeld in artikel 7a, eerste lid, van de Wet primair onderwijs BES, artikel 8.16a, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 of artikel 8.1.6j, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

E

Na artikel 33 worden een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 33a. Verzuimgegevens schoolniveau

1. Het hoofd levert Onze Minister de gegevens over verzuim geaggregeerd op schoolniveau.

2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden verstrekt aan Onze Minister voor zover dit noodzakelijk is voor de beleidsvoorbereiding door Onze Minister over verzuim.

3. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden verstrekt aan het bestuurscollege voor zover dit noodzakelijk is voor het toezicht op de naleving van deze wet door het bestuurscollege.

4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de levering en verstrekking van de verzuimgegevens.

ARTIKEL III. WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS

De Wet educatie en beroepsonderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 7.4.8, vierde lid, onderdeel i, wordt ‘het beleid van het bevoegd gezag met betrekking tot verzuim, schorsing en verwijdering’ vervangen door ‘het verzuimbeleid, bedoeld in artikel 8.1.6a, eerste lid, en het beleid van het bevoegd gezag met betrekking tot schorsing en verwijdering’.

B

Na artikel 8.1.6. worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8.1.6a. Verzuimbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt het verzuimbeleid vast van de instelling, waarin de maatregelen zijn opgenomen die ten doel hebben verzuim te voorkomen en terug te dringen en het volgen van het onderwijs te bevorderen.

2. Het verzuimbeleid omvat in elk geval de omstandigheden die leiden tot de levering bedoeld in artikel 21a, derde lid, van de Leerplichtwet 1969.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de elementen die worden opgenomen in het verzuimbeleid.

Artikel 8.1.6b. Verzuimregistratie

1. Het bevoegd gezag registreert het verzuim, als bedoeld in de Leerplichtwet 1969, in categorieën.

2. Persoonsgegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een instelling. Deze gegevens worden uitsluitend verstrekt aan de betrokkene of de ouders, voogden of verzorgers van de betrokkene indien deze minderjarig is.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de verzuimregistratie.

ARTIKEL IV. WET EDUCATIE EN BEROEPSONDERWIJS BES

De Wet educatie en beroepsonderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 7.4.10, onderdeel i, wordt ‘het beleid van het bevoegd gezag met betrekking tot verzuim, schorsing en verwijdering’ vervangen door ‘het verzuimbeleid, bedoeld in artikel 8.1.6j, eerste lid, en het beleid van het bevoegd gezag met betrekking tot schorsing en verwijdering’.

B

Na artikel 8.1.6i worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8.1.6j. Verzuimbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt het verzuimbeleid vast van de instelling, waarin de maatregelen zijn opgenomen die ten doel hebben verzuim te voorkomen en terug te dringen en het volgen van het onderwijs te bevorderen.

2. Het verzuimbeleid omvat in elk geval de omstandigheden die leiden tot de levering, bedoeld in artikel 33, zesde lid, van de Leerplichtwet BES.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de elementen die worden opgenomen in het verzuimbeleid.

Artikel 8.1.6k. Verzuimregistratie

1. Het bevoegd gezag registreert het verzuim, als bedoeld in de Leerplichtwet BES, in categorieën.

2. Persoonsgegevens betreffende gezondheid en strafrechtelijke persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een instelling. Deze gegevens worden uitsluitend verstrekt aan de betrokkene of de ouders, voogden of verzorgers van de betrokkene indien deze minderjarig is.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de verzuimregistratie.

ARTIKEL V. WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 5a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 5b. Verzuimbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt het verzuimbeleid vast van de school, waarin de maatregelen zijn opgenomen die ten doel hebben verzuim te voorkomen en terug te dringen en het volgen van het onderwijs te bevorderen.

2. Het verzuimbeleid omvat in elk geval de omstandigheden die leiden tot de levering, bedoeld in artikel 21a, derde lid van de Leerplichtwet 1969.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de elementen die worden opgenomen in het verzuimbeleid.

Artikel 5c. Verzuimregistratie

1. Het bevoegd gezag registreert het verzuim, als bedoeld in de Leerplichtwet 1969, in categorieën.

2. Persoonsgegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een school. Deze gegevens worden uitsluitend verstrekt aan de betrokkene of de ouders van de betrokkene, indien deze minderjarig is.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de verzuimregistratie.

B

Artikel 22, eerste lid, onderdeel i, komt te luiden:

i. het verzuimbeleid, bedoeld in artikel 5b, eerste lid,.

ARTIKEL VI. WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 13a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 13b. Verzuimbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt het verzuimbeleid vast van de school, waarin de maatregelen zijn opgenomen die ten doel hebben verzuim te voorkomen en terug te dringen en het volgen van het onderwijs te bevorderen.

2. Het verzuimbeleid, bedoeld in het eerste lid, omvat in elk geval de omstandigheden die leiden tot de levering, bedoeld in artikel 21a, derde lid van de Leerplichtwet 1969.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de elementen die worden opgenomen in het verzuimbeleid.

Artikel 13c. Verzuimregistratie

1. Het bevoegd gezag registreert het verzuim, bedoeld in de Leerplichtwet 1969, in categorieën.

2. Persoonsgegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een school. Deze gegevens worden uitsluitend verstrekt aan de ouders van de betrokkene.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de verzuimregistratie.

B

Artikel 13, eerste lid, onderdeel k, komt te luiden:

k. het verzuimbeleid, bedoeld in artikel 5a, eerste lid,.

C

Artikel 18a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het zesde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. aan het slot van onderdeel c vervalt ‘en’.

b. aan het slot van onderdeel d wordt de punt vervangen door een komma.

c. een onderdeel wordt toegevoegd, luidende:

e. het adviseren over het onderwijskundig perspectief van een leerling op verzoek van de arts, als bedoeld in artikel 7, vierde lid, van de Leerplichtwet 1969.

2. Het dertiende lid wordt als volgt gewijzigd:

a. aan het slot van onderdeel b vervalt ‘of’.

b. aan het slot van onderdeel c wordt de punt vervangen door een komma.

c. een onderdeel wordt toegevoegd, luidende:

d. de advisering, bedoeld in het zesde lid, onderdeel e.

ARTIKEL VII. WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 16, eerste lid, onderdeel k, komt te luiden:

k. het verzuimbeleid, bedoeld in artikel 7a, eerste lid,.

B

Na artikel 16a worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 16b. Verzuimbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt het verzuimbeleid vast van de school, waarin de maatregelen zijn opgenomen die ten doel hebben verzuim te voorkomen en terug te dringen en het volgen van het onderwijs te bevorderen.

2. Het verzuimbeleid omvat in elk geval de omstandigheden die leiden tot de levering bedoeld in artikel 33, zesde lid van de Leerplichtwet BES.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de elementen die worden opgenomen in het verzuimbeleid.

Artikel 16c. Verzuimregistratie

1. Het bevoegd gezag registreert het verzuim, bedoeld in de Leerplichtwet BES, in categorieën.

2. Persoonsgegevens betreffende gezondheid en strafrechtelijke persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een instelling. Deze gegevens worden uitsluitend verstrekt aan de ouders van de betrokkene.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de verzuimregistratie.

C

Artikel 28, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. aan het slot van onderdeel c vervalt ‘of’.

2. aan het slot van onderdeel d wordt de punt vervangen door ‘, of’.

3. er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. het adviseren over het onderwijskundig perspectief van een leerling op verzoek van de arts, als bedoeld in artikel 16, vierde lid, van de Leerplichtwet BES.

ARTIKEL VIII. WET VOORTGEZET ONDERWIJS 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.47 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vervanging van de punt aan het slot van het zevende lid, onderdeel d, door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. het adviseren over het onderwijskundig perspectief van een leerling op verzoek van de arts, als bedoeld in artikel 7, vierde lid, van de Leerplichtwet 1969.

2. Het zestiende lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In de eerste volzin, wordt ‘onderdelen b tot en met d’ vervangen door ‘onderdelen b tot en met e’.

b. Aan het slot wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de advisering, bedoeld in het zevende lid, onderdeel e.

B

Artikel 2.92, tweede lid, onderdeel k, komt te luiden:
k. het verzuimbeleid, bedoeld in artikel 8.16a;.

C

Na artikel 8.16 worden in paragraaf 1 twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8.16a. Verzuimbeleid

1. Het bevoegd gezag stelt het verzuimbeleid vast van de school, waarin de maatregelen zijn opgenomen die ten doel hebben verzuim te voorkomen en terug te dringen en het volgen van het onderwijs te bevorderen.

2. Het verzuimbeleid omvat in elk geval de omstandigheden die leiden tot de levering bedoeld in artikel 21a, derde lid van de Leerplichtwet 1969.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de elementen die worden opgenomen in het verzuimbeleid.

Artikel 8.16b. Verzuimregistratie

1. Het bevoegd gezag registreert het verzuim, bedoeld in de Leerplichtwet 1969, in categorieën.

2. Persoonsgegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een school. Deze gegevens worden uitsluitend verstrekt aan de betrokkene of diens ouders.

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven over de verzuimregistratie.

E

Artikel 11.18, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. aan het slot van onderdeel c vervalt ‘of’,

2. aan het slot van onderdeel d wordt de punt vervangen door een puntkomma.

3. aan het eerste lid wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. het adviseren over het onderwijskundig perspectief van een leerling op verzoek van de arts als bedoeld in artikel 16, vierde lid, van de Leerplichtwet BES.

F

Na artikel 11.95 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 11.95.a. Toepassing verzuimbeleid en verzuimregistratie

1. In artikel 8.16a, wordt voor ‘artikel 21a, derde lid van de Leerplichtwet 1969’ gelezen ‘artikel 33, zesde lid, van de Leerplichtwet BES’

2. In artikel 8.16b, wordt voor ‘persoonsgegevens over gezondheid en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een school’ gelezen ‘persoonsgegevens betreffende gezondheid en strafrechtelijke persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES kunnen deel uitmaken van de verzuimgegevens binnen een school’.

ARTIKEL IX. WET REGISTER ONDERWIJSDEELNEMERS

De Wet register onderwijsdeelnemers wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de begripsomschrijving van ‘onderwijsdeelnemer’ wordt in de aanhef na ‘onderwijsinstelling’ en in onderdeel b na ‘artikel’ telkens ingevoegd ‘of jongere als bedoeld in artikel 2 van de LPW of artikel 6 van de Leerplichtwet BES die niet staat ingeschreven bij een school en op wie paragraaf 3 van de LPW of paragraaf 4 van de Leerplichtwet BES niet van toepassing is’.

2. De begripsomschrijving van ‘verzuim’ wordt als volgt gewijzigd:

a. aan het slot van onderdeel a vervalt ‘of’;

b. aan het slot van onderdeel b wordt ‘of’ toegevoegd;

c. een onderdeel wordt toegevoegd, luidende:

c. verzuim van een jongere als bedoeld in artikel 2 van de LPW of artikel 6 van de Leerplichtwet BES die niet staat ingeschreven bij een school en op wie paragraaf 3 van de LPW of paragraaf 4 van de Leerplichtwet BES niet van toepassing is.

B

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. aan het slot van onderdeel b wordt ‘; of’ vervangen door een puntkomma;

b. aan het slot van onderdeel c wordt de punt vervangen door ‘; of’;

c. aan het slot van het derde lid wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

d. de uitoefening door het samenwerkingsverband van zijn taken inzake het creëren van een dekkend aanbod, als bedoeld in de artikelen 18a WPO, 26 WPO BES en 2.47 WVO 2020.

2. In het vierde lid, onderdeel a, wordt na 'het bestuur' ingevoegd: ', het samenwerkingsverband'.

ARTIKEL X. EVALUATIEBEPALING

Onze Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs zendt binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL XI. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL XII. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet terugdringen verzuim.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle Ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

A. Algemeen
1. Inleiding
1.1. Aanleiding
1.2. Achtergrond
1.3. Kern van het voorstel
1.4. Leeswijzer
2. Hoofdlijnen van het voorstel
2.1. Aanscherping van het verzuimbeleid
2.1.1. Aanleiding
2.1.2. Probleembeschrijving
2.1.3. Probleemaanpak
2.1.4. Instrumentkeuze
2.1.5. Toepassing Caribisch Nederland
2.2. Het registeren van alle soorten verzuim in categorieën
2.2.1. Aanleiding
2.2.2. Probleembeschrijving
2.2.3. Probleemaanpak
2.2.4. Instrumentkeuze
2.2.5. Toepassing Caribisch Nederland
2.3. Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim
2.3.1. Aanleiding
2.3.2. Probleembeschrijving
2.3.3. Probleemaanpak
2.3.4. Instrumentkeuze
2.3.5. Toepassing Caribisch Nederland
2.4. Verbeteren van regionaal en landelijk zicht op verzuim
2.4.1. Aanleiding
2.4.2. Probleembeschrijving
2.4.3. Probleemaanpak
2.4.4. Instrumentkeuze
2.4.5. Toepassing Caribisch Nederland
2.5. Aanscherpen procedure vrijstelling artikel 5 onderdeel a
2.5.1. Aanleiding
2.5.2. Probleembeschrijving
2.5.3. Probleemaanpak
2.5.4. Instrumentkeuze
2.5.5. Toepassing Caribisch Nederland
3. Gegevensverwerking en privacyaspecten
3.1. Verwerking bijzondere persoonsgegevens
3.1.1. Het registreren van alle soorten verzuim in categorieën
3.1.2. Aanscherpen procedure vrijstelling artikel 5 onderdeel a
3.1.3. Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim
3.2. Nieuwe gegevensverwerkingen die niet tot de persoon herleidbaar zijn
4. Verhouding tot hoger recht
5. Gevolgen voor de burger
5.1. Gevolgen voor het doenvermogen
5.2. Gevolgen voor de regeldruk
6. Uitvoering, toezicht en handhaving
7. Financiële gevolgen
8. Advies en consultatie
8.1. Internetconsultatie
8.2. ATR-advies
8.3. Autoriteit Persoonsgegevens
9. Monitoring
10. Inwerkingtreding
B. Artikelsgewijze toelichting

A. Algemeen

Deze memorie van toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Passend onderwijs wil zeggen dat alle kinderen onderwijs krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten of mogelijkheden, ook als een kind extra begeleiding of ondersteuning nodig heeft. In 2020 is geconcludeerd dat, ondanks dat het ondersteuningsaanbod op veel plekken goed gaat en dit was verbeterd, deze ambitie nog niet geheel werd waargemaakt.[1] Daarom zijn met de 'Verbeteraanpak Passend Onderwijs en route naar inclusiever onderwijs' 25 maatregelen aangekondigd om het passend onderwijs te verbeteren. Om ervoor te zorgen dat ieder kind toegang heeft tot de juiste plek in het onderwijs en daarbij de benodigde ondersteuning krijgt. Eén van deze 25 maatregelen is 'meer mogelijk maken om thuiszitten te voorkomen'. In Nederland gaan duizenden kinderen niet naar school, terwijl ieder kind recht heeft op onderwijs en ontwikkeling.[2] De verhalen van deze kinderen zijn verschillend, maar behelzen multi-problematiek. Ze beginnen vaak met een gebrek aan passende ondersteuning, niet gezien worden en niet erkend worden met als gevolg verzuim en uiteindelijk langdurige uitval. Vanwege de ernst van de problematiek, heeft het Kabinet Rutte IV in het coalitieakkoord afgesproken de verbeteraanpak Passend Onderwijs voort te zetten.

De afgelopen jaren is ingezet op het voorkomen en het terugdringen van het aantal kinderen die langdurig niet naar school gaan (verzuimen). Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om (langdurig) verzuim en schooluitval tegen te gaan. Zo is het middels de Variawet[3] mogelijk geworden om meer maatwerk in onderwijstijd te bieden aan leerlingen die tijdelijk geen onderwijs kunnen volgen op reguliere po- en vo-scholen.[4] Daarnaast worden onderwijs en zorg beter met elkaar verbonden door combinaties van onderwijs en zorg op één locatie te realiseren en door financiering van zorg in onderwijstijd te vereenvoudigen. Scholen en gemeenten worden hierin ondersteunt onder meer door de aanpak 'Met Andere Ogen' en de inzet van zorgarrangeurs op (V)SO-scholen.[5] [6] Ook wordt vanuit de aanpak om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, ingezet op preventieve maatregelen om uitval te voorkomen.[7]

Echter, zijn deze maatregelen nog niet voldoende gebleken. De jaarlijkse leerplichttelling laat zien dat het aantal kinderen die langdurig verzuimen of thuiszitten nog onverminderd hoog zijn. Deze cijfers zijn zorgelijk en laten de noodzaak zien voor maatregelen om het aantal kinderen dat nu (tijdelijk) en in de toekomst niet naar school gaat terug te dringen. De regering heeft zich daarom in het coalitieakkoord als doel gesteld om onnodig thuiszitten terug te brengen tot nul.[8] In de verzuimbrief van 28 maart 2022[9] is deze ambitie daarom verder uitgewerkt in een verscherpte verzuimaanpak, bestaande uit drie actielijnen: i. ieder kind in beeld (door middel van het wetsvoorstel 'terugdringen verzuim'), ii. meer maatwerk en iii. digitaal afstandsonderwijs voor de doelgroep thuiszittende kinderen. De verzuimaanpak is onderdeel van een bredere inzet op het verbeteren van passend onderwijs, met als doel dat elk kind zich kan ontwikkelen.

De eerste actielijn van de verzuimaanpak is (i.) het voorliggende wetsvoorstel 'aanpak verzuim', dat tot doel heeft verzuim en schooluitval beter in beeld te krijgen en te voorkomen. Met behulp van de voorgestelde maatregelen wordt het kader om (toekomstig) verzuim te voorkomen versterkt. Scholen, leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden worden beter in positie gebracht om dit te realiseren.

Evident is dat meer nodig is, om de groep leerlingen die nu al langere tijd thuis zit zich weer te kunnen laten ontwikkelen. Daarom wordt binnen de verzuimaanpak tevens gewerkt aan (ii.) maatwerkmogelijkheden via bijvoorbeeld de onderwijszorgarrangementen[10], het plan van aanpak omtrent hoogbegaafdheid[11] en de regeling WEL in ontwikkeling.[12] Tot slot volgt (iii.) digitaal afstandsonderwijs als digitale voorziening voor kinderen voor wie uit het ontwikkelingsperspectief (OPP) blijkt dat (geheel of gedeeltelijk) afstandsonderwijs noodzakelijk is om de doorlopende ontwikkeling mogelijk te maken is.

---

1 Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 371.
2 Onder 'kinderen' worden mede 'jongeren' verstaan.
3 De Variawet regelt dat aan leerlingen in het po en vo maatwerk in onderwijstijd geboden kan worden, die tijdelijk of gedeeltelijk geen onderwijs kunnen volgen (Stb. 2018, nr. 12).
4 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-12.html
5 Kamerstukken II 2018/19, 31 497, nr. 282.
6 Kamerstukken II 2020/21, 31 497, nr. 372.
7 Kamerstukken II 2022/23, 26 695, nr. 142.
8 https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst
9 Kamerstukken II 2021/22, 26 695, nr. 138.
10 Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 448.
11 Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 445.
12 Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 448.

Daarbij zal terugkeer naar fysiek onderwijs het perspectief zijn.

1.2. Achtergrond

Ondanks de eerder omschreven acties en maatregelen, laat de meest recente jaarlijkse leerplichttelling zien dat het aantal kinderen die daadwerkelijk niet naar school gaan, nog altijd hoog is.[13] In schooljaar 2021-2022 waren er ongeveer 10.000 kinderen die langer dan drie maanden niet naar school gingen en niet ingeschreven staan op een school.[14] Ook waren er in dat schooljaar nog eens ruim 3.000 kinderen die korter dan drie maanden, maar langer dan vier weken niet naar school gingen. Deze aantallen gaan over leer- en kwalificatieplichtige kinderen die ongeoorloofd verzuimen.[15][16]

Samen met de ruim 7.000 kinderen met een vrijstelling wegens psychische of lichamelijke gronden (artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969, hierna: vrijstelling 5 onderdeel a) betekent dit dat bij elkaar opgeteld ongeveer 20.000 kinderen om verschillende redenen langdurig niet naar school gaan. Daarnaast zijn er kinderen die veel of langdurig geoorloofd (ziekte)verzuimen en kinderen die eenmalig of vaker kortdurend (minder dan zestien uur in vier weken) verzuimen. Deze laatste groep heeft de regering niet goed in beeld, maar onderzoek naar ziekteverzuim[17] laat zien dat in het funderend onderwijs en in het mbo sprake is van zorgelijke signalen over verzuim. In het voortgezet onderwijs is bijvoorbeeld bij ongeveer 11% van de kinderen sprake van een zorgwekkende combinatie van ziekteverzuim en ongeoorloofd verzuim. Bij twee onderzochte mbo-instellingen, één met 9.000 en één met 19.000 studenten, was 23% respectievelijk 9% van alle studenten meer dan tien dagen en meer dan tien keer ziekgemeld. Ook was bij 4,5 en 8,6% van alle studenten een alarmerende stapeling zichtbaar van ziekte- en ongeoorloofd verzuim. Ziekteverzuim en ongeoorloofd verzuim onder alle leer- en kwalificatieplichtige kinderen kennen nu een gescheiden wijze van registratie en opvolging, waardoor het verband onvoldoende zichtbaar is.[18]

Ieder kind heeft recht op onderwijs.[19] Dat er zoveel kinderen zijn die om verschillende reden niet (volledig) gebruik maken van dat recht, vindt de regering zorgelijk. De regering wil dan ook het aantal kinderen dat nu (tijdelijk) en in de toekomst niet naar school gaat terugdringen.[20]

1.3. Kern van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel levert een bijdrage om het verzuim beter in beeld te krijgen, te voorkomen en terug te dringen. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel het aantal vrijstellingen terug te dringen ter bevordering van de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van kinderen.

Daarvoor moet elk kind gezien worden en moet elk kind zich kunnen ontwikkelen op een passende plek welke aansluit op zijn of haar behoeften. Een inclusieve schoolcultuur is hiervoor belangrijk. Zo moet een kind worden gemist als het er niet is. Om dit te bereiken moet het verzuimbeleid op scholen op orde zijn. Het verzuimbeleid gaat in het bijzonder over welke acties en maatregelen een school in gang zet als een leerling er om wat voor reden dan ook niet is. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel het aantal vrijstellingen van de leerplicht 5 onderdeel a te verminderen, door ook rekening te houden met het onderwijskundig perspectief.

Om dit te bereiken worden een vijftal maatregelen voorgesteld. Het startpunt van deze maatregelen is het tegengaan van verzuim op school en het versterken van het verzuimbeleid op scholen. Het schoolbestuur is in de eerste plaats verantwoordelijk voor het verzuim van zijn leerlingen. Per maatregel worden handvatten en mogelijkheden voorgesteld, passend bij de condities om verzuim en schooluitval tegen te gaan. De maatregelen zien op: 1) het aanscherpen van het verzuimbeleid op scholen, 2) het verplicht registreren van alle soorten verzuim in categorieën, 3) het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim, 4) het verbeteren van het regionaal en landelijk zicht op verzuim, ook voor het samenwerkingsverband en 5) aanscherping van de procedure vrijstelling 5 onderdeel a.

1. Het verzuimbeleid op school moet op orde zijn. Deze maatregel scherpt de opdracht voor scholen gericht op een helder verzuimbeleid aan en schrijft voor dat bij lagere regelgeving nader vast te stellen elementen hier altijd in moeten worden opgenomen. Belangrijk hierbij is ook hoe verzuim

[13] Brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 30 maart 2023, 'Samen de schouders onder passend onderwijs', 37383728.
[14] Deze aantallen zijn inclusief een groot aantal leerplichtige Oekraïense leerlingen.
[15] We spreken van ongeoorloofd verzuim als een leerplichtige leerling of een leerling zonder startkwalificatie zonder geldige reden afwezig is.
[16] Meer informatie over ongeoorloofd verzuim is te vinden op Geoorloofd schoolverzuim en spijbelen | Leerplicht | Rijksoverheid.nl
[17] Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, onderzoek KBA, 2020.
[18] Geoorloofd verzuim in het mbo, onderzoek KBA, 2021.
[19] Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind, artikel 28.
[20] In het Coalitieakkoord 2021-2025 is afgesproken dat het aantal onnodige thuiszitters wordt teruggebracht naar 0 door elk kind een vorm van onderwijs te bieden, onder meer door het vormgeven van een digitale school.

wordt voorkomen. Dit beleid wordt in de schoolgids of het studentenstatuut opgenomen na instemming van de medezeggenschap of studentenraad.[21]

2. Onderdeel van dit verzuimbeleid is een beschrijving van hoe het verzuim wordt geregistreerd. Het wetsvoorstel regelt dat al het verzuim moet worden geregistreerd in categorieën. Daarnaast wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om deze categorieën in lagere regelgeving nader in te vullen. Hier zal worden geregeld dat scholen afwezigheid dienen te registreren in de categorieën geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim. Scholen mogen daarbinnen zelf fijnmazigere absentieredenen noteren voor eigen gebruik, wanneer zij dat opnemen in hun verzuimbeleid. Dit zal in de algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Zo wordt beter en eenduidiger inzichtelijk waarom en wanneer kinderen verzuimen of uitvallen.
3. Het wetsvoorstel zal niet volledig voorkomen dat kinderen verzuimen. Dankzij het verbeterde verzuimbeleid en de -registratie wordt wel verwacht dat eerder kan ook worden ingegrepen wanneer een leerling een beginnend patroon van verzuim laat zien. Het moet eerder opvallen wanneer een kind vaker niet aanwezig is. Belangrijk is dan dat een school dit signaleert en hulp inschakelt van de leerplichtambtenaar indien nodig en gewenst, zodat gezocht kan worden naar oplossingen en verergering voorkomen wordt. Het voorstel expliciteert daarom dat ook een signaal kan worden gegeven aan de leerplichtambtenaar wanneer de school zich zorgen maakt over het verzuim van een kind, nog voordat de huidige wettelijke grens voor een verplichte ongeoorloofd verzuim melding van zestien uur in vier weken is bereikt (zorgelijk verzuim wordt hierbij beschouwd als geoorloofd en ongeoorloofd verzuim minder dan zestien uur in vier weken).
4. Het is van belang dat er goed zicht is op verzuim. Voor leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden met betrekking tot het regionaal zicht en voor het Ministerie van OCW waar het gaat om het landelijk zicht op verzuim. Het is belangrijk dat dit zicht op verzuim wordt verbeterd. Daarom regelt dit wetsvoorstel dat geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim geaggregeerd op schoolniveau verzameld worden en dat dit met bovengenoemde partijen wordt gedeeld. Met dit verbeterde zicht kan een patroon van veel verzuim bij een school of bestuur als signaal worden benut om het gesprek aan te gaan over dit verzuim. Ook zal het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a en het absoluut verzuim in de regio gedeeld worden met het samenwerkingsverband. Op deze wijze kan het samenwerkingsverband beter handelen om zo een bijdrage te leveren aan de taak van het samenwerkingsverband tot het verzorgen van een dekkend aanbod.
5. Ondanks een zo dekkend mogelijk aanbod in de regio zal voor een kleine groep kinderen altijd een vrijstelling 5 onderdeel a van de Leerplichtwet nodig blijven. Dit is echter een uiterste middel. Daartoe regelt het voorstel dat altijd het onderwijskundig perspectief door de betrokken arts, pedagoog of psycholoog[22] wordt meegenomen bij de verklaring die nodig is voor een vrijstelling 5 onderdeel a. Bij het opstellen van dit onderwijskundig perspectief door de arts kan, indien gewenst, het samenwerkingsverband worden betrokken, en moet in ieder geval alle mogelijke onderwijsopties voor een leerling worden meegenomen. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat er variatie mogelijk wordt in de duur van deze vrijstelling. Op dit moment kan een vrijstelling 5 onderdeel a afgegeven worden voor de gehele leerplichtige leeftijd of voor de periode van één jaar, terwijl dit mogelijk geen recht doet aan mogelijke nieuwe onderwijsmogelijkheden gedurende de ontwikkeling van het kind. Zo is het bijvoorbeeld soms gewenst om tijdelijk een vrijstelling 5 onderdeel a in te zetten voor een kortere periode, maar is dat op dit moment niet mogelijk.

Met behulp van deze maatregelen beoogt de regering twee doelstellingen te realiseren:

a. Het (toekomstig) verzuim te voorkomen door de aanpak van verzuim te versterken. De insteek van het wetsvoorstel is daarmee preventief. Door scholen meer bewust en actief na te laten denken over hun verzuimbeleid wordt voor alle betrokken partijen duidelijk hoe en wanneer de school in actie moet komen bij een verzuimende leerling. Ook wordt door het verplicht vastleggen bij algemene maatregel van bestuur van bepaalde elementen van het verzuimbeleid, alsook het registreren van verzuim in vaste categorieën (geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim) eenduidigheid gecreëerd tussen scholen. Daarmee wordt ook duidelijkheid verschaft aan leerlingen, ouders, de school en ketenpartners rondom verzuim.
b. Het aantal vrijstellingen van de leerplicht 5 onderdeel a te verminderen. Dit vindt tweeledig plaats. In de eerst plaats wordt verplicht gesteld bij de afgifte van een verklaring rekening te houden met de onderwijskundige mogelijkheden die er wel zijn voor een kind om zich te ontwikkelen. In de tweede plaats wordt de duur van de vrijstelling flexibeler, zodat beter kan worden ingespeeld op positieve ontwikkelingen bij het kind zelf en in het onderwijs. Die ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat op enig moment geen vrijstelling meer nodig is.

Het wetvoorstel zal er op zichzelf niet voor zorgen dat de thuiszittende groep kinderen – zonder dat daar passend aanbod voor wordt gecreëerd – ineens wel naar school kan gaan. Dat vraagt meer dan

[21] In het primair en voortgezet onderwijs geldt dit via de schoolgids en instemming medezeggenschap. In het middelbaar beroepsonderwijs via het studentenstatuut en studentenraad.
[22] Waar in het vervolg wordt gesproken over (jeugd)arts, wordt tevens psycholoog of pedagoog bedoeld.

wat dit specifieke wetsvoorstel beoogt. Met dit wetsvoorstel wordt wel een stap gezet in het verder voorkomen en terugdringen van verzuim, zodat uitval in de toekomst beter voorkomen kan worden. Het voorstel beoogt ook door aanpassing van de vrijstellingsprocedure 5 onderdeel a het aantal vrijstellingen terug te dringen ter bevordering van de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van kinderen.

Dit wetsvoorstel richt zich op alle leer- en kwalificatieplichtige leerlingen in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs, inclusief scholen voor speciaal basisonderwijs, scholen voor speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, en op studenten in het mbo. Waar over school gesproken wordt, worden alle onderwijsinstellingen van bovenstaande onderwijssoorten bedoeld.

1.4. Leeswijzer

In paragraaf 1 komen de aanleiding, achtergrond en kern van het wetsvoorstel aan de orde. Vervolgens worden in paragraaf 2 de hoofdlijnen van het voorstel nader toegelicht. De vijf maatregelen worden ieder afzonderlijk toegelicht; het aanscherpen van het verzuimbeleid (paragraaf 2.1), het registreren van alle soorten verzuim in categorieën (paragraaf 2.2.), het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim (paragraaf 2.3), het verbeteren van het regionaal en landelijk zicht op verzuim (paragraaf 2.4) en het aanscherpen van de procedure van een vrijstelling 5 onderdeel a (paragraaf 2.5). De daaropvolgende paragrafen behandelen achtereenvolgens de gegevensverwerking en privacyaspecten (paragraaf 3), verhouding tot hoger recht (paragraaf 4), de gevolgen voor de burger (paragraaf 5), de gevolgen voor uitvoering, toezicht en handhaving (paragraaf 6), de financiële gevolgen (paragraaf 7), advies en consultatie (paragraaf 8), monitoring (paragraaf 9) en tot slot inwerkingtreding (paragraaf 10).

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1. Aanscherping van het verzuimbeleid

2.1.1. Aanleiding

Een preventieve benadering van verzuim(beleid) biedt meerwaarde in het voorkomen en tegengaan van verzuim. Ook is het doelmatig om naast het verbeteren van passend onderwijs in te zetten op preventief verzuimbeleid. Momenteel verschilt het veelal per school welke acties er genomen worden op verzuim en is het niet altijd duidelijk wanneer welke partijen aan zet zijn. Dit kan er toe leiden dat het verzuim van leerlingen niet tijdig in beeld komt, of dat hulp hierbij vastloopt.

2.1.2. Probleembeschrijving

Tot nu toe is slechts vastgelegd dat een school verzuimbeleid moet hebben. Over de inhoud van dit beleid is thans wettelijk niets geregeld. Gezien het belang van een goede verzuimaanpak is dit te mager. Voor alle betrokkenen in en rondom de school moet het, onder andere, duidelijk zijn welke stappen een school zet bij (beginnend) verzuim, hoe het contact met leerlingen en ouders hierbij vormgegeven wordt, en welke partijen op welk moment aan zet zijn. Het is belangrijk dat dit beleid ook wordt besproken met leerlingen en ouders. Momenteel zijn de aanpak en verantwoordelijkheden veelal wel (impliciet) beschreven, maar zijn deze binnen de school over het algemeen niet bij iedereen bekend, duidelijk of expliciet belegd.[23] Ook het beroep op de expertise en de inzet van ketenpartners als leerplichtambtenaren en artsen behoeft verduidelijking. Enerzijds richting leerlingen en ouders, maar anderzijds ook in de samenwerking met de school zelf. In dit voorstel wordt daarom een aanscherping van het verzuimbeleid op scholen voorgesteld.

2.1.3. Probleemaanpak

Om negatieve effecten van schoolverzuim te voorkomen is het van belang om zowel een solide verzuimbeleid te hebben als verzuim vroegtijdig te signaleren. Beide maken het mogelijk om vroeg te reageren in plaats van te wachten tot het verzuim al problematisch is. Daarom is het belangrijk dat een school hierover nadenkt en dat vastlegt in een verzuimbeleid dat voor alle betrokkenen duidelijk en toegankelijk is. De afspraken die een school hierover maakt moeten daarbij duidelijk in de schoolgids of het studentenstatuut worden opgeschreven. Het verzuimbeleid beschrijft wat een school allemaal doet om verzuim te voorkomen. Het beschrijft ook wat een school kan doen wanneer er sprake is van verzuim en welke andere partijen de school daarbij kan inschakelen. Het aanscherpen van het verzuimbeleid is een maatregel ter preventie van verzuim en een versterking in het voorkomen van schooluitval.

[23] Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, onderzoek KBA, 2021.

Voorschrijven van elementen verzuimbeleid

Huidige situatie	Voorstel
• Scholen moeten een verzuimbeleid hebben, zonder richtinggevende kaders.	• Scholen moeten een verzuimbeleid hebben. • Er worden richtinggevende kaders bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd voor het verzuimbeleid, die voor alle scholen gelden. • In het verzuimbeleid van scholen en instellingen dient in elk geval te worden opgenomen wanneer zij een signaal zorgelijk verzuim geven bij de leerplichtambtenaar.

Een goed en veilig klimaat op school is het (ultieme) doel. De afwezigheid van een leerling kan een signaal zijn. Vaak zijn er in de aanloop naar langdurig verzuim meerdere kansen om signalen van verminderd welbevinden op te merken, hier iets mee te doen en zo erger verzuim of zelfs uitval te voorkomen.[24] Het helpt wanneer in het verzuimbeleid is opgenomen welke stappen worden ondernomen bij beginnend verzuim. Daarbij is het belangrijk dat de leerlingen, de ouders en alle betrokkenen binnen een school op de hoogte zijn van het verzuimbeleid en het beleid voor iedereen duidelijk is. Daarom is het nodig dat scholen goed verzuimbeleid opstellen, het verzuimbeleid vastleggen, en zich richten op preventie en het aanpakken van beginnende en problematische afwezigheid.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt vastgelegd dat scholen een verzuimbeleid moeten opstellen waarin richtinggevende elementen in terugkomen. In het verzuimbeleid van scholen en instellingen dient in elk geval te worden opgenomen wanneer zij een signaal zorgelijk verzuim geven bij de leerplichtambtenaar.

Zodoende wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om middels een algemene maatregel van bestuur nadere verplichtende elementen vast te leggen waaraan het verzuimbeleid van een school minimaal moet voldoen. Ook moet het verzuimbeleid eenvoudig vindbaar zijn voor leerlingen en ouders in de schoolgids. Hiermee wordt geborgd dat de scholen nadenken over hun verzuimbeleid, passende maatregelen treffen om verzuim tegen te gaan en dit vastleggen en inzichtelijk maken voor alle betrokkenen. Op grond van de Wet medezeggenschap op scholen moet het bevoegd gezag voorafgaand aan het vaststellen van de schoolgids hierover instemming krijgen van het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door de ouders of leerlingen is gekozen. Aangezien het verzuimbeleid als verplicht onderdeel aan bod moet komen in de schoolgids, betekent dit dat de medezeggenschapsraad, mede bestaande uit ouders, ook instemmingsrecht heeft over het verzuimbeleid. Voor het mbo geldt hierbij dat het verzuimbeleid moet worden opgenomen in het studentenstatuut, met instemming van de studentenraad.

Als verplicht element voor het verzuimbeleid kan bijvoorbeeld gedacht worden aan hoe de school werkt aan een inclusief schoolklimaat, het beleid dat een school voert ten opzichte van aanwezigheid, hoe en wanneer wordt gemeld bij afwezigheid, hoe de controle in de klas verloopt, hoe de school de afwezigheid van de leerlingen periodiek analyseert, en hoe de ouders en leerlingen bij het proces worden betrokken. Hoe de school deze delen van het verzuimbeleid vervolgens invult is aan de school zelf. Wanneer een school binnen haar regio al bestaande afspraken heeft gemaakt – bijvoorbeeld het met samenwerkingsverband of leerplicht – aangaande het verzuimbeleid, kunnen die ook worden opgenomen in het verzuimbeleid. De elementen zijn kaders die nader met alle betrokken partijen worden bepaald en worden uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur. Dit geeft de regering de mogelijkheid om specifieke accenten te leggen of aanvullingen of wijzigingen voor te schrijven als daaraan, bijvoorbeeld om redenen van landelijke uniformiteit, behoefte zou bestaan. De regering is voornemens dit te doen met vertegenwoordigers van ouders, leerlingen, scholen, samenwerkingsverbanden en leerplicht en deze elementen periodiek te evalueren en te herzien.

Scholen hebben de ruimte om zelf nader invulling te geven aan het eigen verzuimbeleid door binnen en aanvullend aan de vastgestelde elementen andersoortige maatregelen te beschrijven. Zij worden wel geacht dat wel te doen op basis van werkzame interventies. Op deze wijze blijft maatwerk in de praktijk van de school mogelijk.

2.1.4. Instrumentkeuze

Dit voorstel beoogt landelijk meer eenheid in de aanpak van verzuim te bewerkstelligen. Hiervoor is het van belang dat helder beleid wordt vastgesteld en dat dit uniform wordt toegepast. Om dit te realiseren worden door een wetswijziging van de Leerplichtwet 1969 (hierna: Lpw 1969), de Leerplichtwet BES (hierna: Lpw BES), de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB), de Wet educatie en

[24] https://www.aanwezigopschool.nl/.

beroepsonderwijs BES (hierna: WEB BES), de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de Wet op het primair onderwijs BES (hierna: WPO BES), de Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (hierna: WVO 2020) kaders vastgelegd waaraan het verzuimbeleid van scholen landelijk dient te voldoen. Daarnaast wordt middels voorlichting aan scholen getracht scholen handvatten te bieden bij het invullen van het aangescherpte verzuimbeleid.

2.1.5. Toepassing Caribisch Nederland

Ook in Caribisch Nederland is het belangrijk om te weten welke leerlingen waarom verzuimen om ook daar eerder leerlingen in beeld te hebben waar afwezigheid een probleem kan worden. De voorgestelde aanpassingen voor Europees Nederland zullen dan ook worden doorgevoerd voor Caribisch Nederland.

2.2. Het registreren van alle soorten verzuim in categorieën

2.2.1 Aanleiding

Scholen zijn op dit moment alleen wettelijk verplicht om ongeoorloofd verzuim te registeren. Hoewel scholen veelal ook geoorloofd verzuim registreren, is er minder goed zicht op de aard en omvang daarvan, ook al komt dit type verzuim vaker voor en is het vaak een voorbode van ongeoorloofd verzuim en langdurend verzuim. Ook kwalificeren scholen de soorten verzuim nu vaak verschillend. Het gebrek aan eenduidigheid leidt tot een vertroebeling van de verzuimcijfers en maakt analyse van het verzuim – voor regio's en op landelijk niveau – moeilijk. KBA Nijmegen heeft in 2021 op verzoek van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en in nauwe samenwerking met het Ministerie van OCW onderzoek gedaan naar ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs.[25] De onderzoekers concluderen onder meer dat er sprake is van een belangrijke onderschatting van de verzuimproblematiek. De onderschatting zit in het feit dat de betrokkenen in de scholen (en dat geldt ook voor leerplichtambtenaren en artsen/-verpleegkundigen) de patronen van verzuim niet goed in beeld hebben, terwijl deze wel relevant zijn. Het gevaar is daarmee dat leerlingen die een dergelijk verzuimpatroon laten zien tussen wal en schip belanden. De onderzoekers pleiten er, onder meer, voor om meer aandacht te besteden aan de analyse van verzuim in de registraties.

2.2.2 Probleembeschrijving

Scholen zijn op dit moment vaak nog niet voldoende toegerust om verschillende typen van verzuim te herkennen. Hierdoor zijn veel scholen moeilijk in staat om eventuele problemen in een vroeg stadium op te pakken, voordat afwezigheid (verzuim) omvangrijker wordt en problemen verergeren. Dit heeft meerdere oorzaken:

1. *Niet al het verzuim wordt geregistreerd.*
   Scholen hebben nu geen wettelijke verplichting om geoorloofd verzuim structureel te registreren. Daarom gebeurt het lang niet altijd en niet altijd eenduidig binnen dezelfde school en zijn gegevens soms niet compleet. Een school kan op basis van niet-complete en niet-eenduidige gegevens van geoorloofd verzuim geen juiste conclusies trekken, daardoor niet de juiste actie ondernemen en geen gerichte interventies plegen.
2. *Onduidelijkheid over het soort verzuim.*
   Het is voor scholen niet altijd eenvoudig om te bepalen om welke vorm van verzuim het gaat. Dat begint al bij het constateren van het verzuim. De school kan bijvoorbeeld bij een ziekteverzuimmelding vermoedens hebben dat de leerling helemaal niet ziek is. Het is op dit moment onduidelijk hoe een school hier vervolgens mee om dient te gaan, wat tot gevolg heeft dat de aanpak op het verzuim sterk verschilt per school of zelfs binnen de school. Daarnaast worden in de praktijk verschillende definities en manieren van tellen gebruikt bij het registreren van verzuim.
3. *Scholen registreren wel, maar de mate waarin hier actie op wordt ondernomen verschilt.*
   Het is op dit moment, voor bijvoorbeeld leerlingen of ouders, vaak niet duidelijk of en welke acties een school onderneemt op basis van de verzuimregistratie. Daarbij is het nu voor kinderen en ouders vaak op voorhand niet duidelijk hoe een school omgaat met het kunnen melden van bepaalde verzuimsoorten bij ketenpartners zoals de leerplichtambtenaar, de arts en het samenwerkingsverband.
4. *Onduidelijkheid over wanneer de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld.*
   Scholen zijn nu pas wettelijk verplicht ongeoorloofd verzuim te melden wanneer het verzuim meer dan zestien uur in vier weken bedraagt.[26] Dan komt de leerplichtambtenaar verplicht in actie. Zolang kinderen onder de grens van zestien uur in vier weken blijven met ongeoorloofd verzuim,

[25] Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, onderzoek KBA, 2021.
[26] Uitgezonderd luxeverzuim. Dit moet altijd gemeld worden.

wordt er dus niet automatisch actie ondernomen richting leerplicht, al *kan* de school dat wel doen. Dit zal een school doen wanneer er zorgen bestaan over een leerling en de school het noodzakelijk acht om snel een leerplichtambtenaar in te schakelen om meer verzuim te voorkomen. Het is nu echter niet duidelijk vastgelegd voor alle betrokkenen (de school zelf, maar ook de leerling en de ouders) hoe en wanneer een school de afweging maakt om *wel* een melding te maken bij de leerplichtambtenaar.

2.2.3 Probleemaanpak

In 2020[27] en 2021[28] zijn kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeken uitgevoerd naar geoorloofd en ongeoorloofd verzuim in het funderend onderwijs en het mbo. De onderzoeken geven aan dat een succesvolle aanpak van verzuim begint bij goed inzicht in de aard en omvang van de problematiek. Daarnaast volgt ook uit deze onderzoeken dat het belangrijk is om geoorloofd en ongeoorloofd verzuim in samenhang, met andere factoren zoals ziekmeldingen of te laat komen te bekijken, om eerder signalen op te vangen. Daarom bevelen deze onderzoeken aan om te investeren in de registratie van aan- en afwezigheid, te streven naar meer eenheid in de aanpak van verzuim, helder verzuimbeleid vast te stellen en te zorgen dat dit beleid ook uniform wordt toegepast. Het registreren van verzuim is daarmee een hulpmiddel om beter inzicht te krijgen in de soorten verzuim en is onderdeel van het verzuimbeleid van de school.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt voor het verzuim in de WEB, WEB BES, WPO, WPO BES, WEC en WVO 2020 vastgelegd dat een school al het verzuim tenminste moet registreren in vaststaande categorieën. Daarbij wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur deze vaststaande categorieën nader uit te werken in de categorieën geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim.

Het melden van verzuim in klok- of lesuren behoudt dezelfde werkwijze als opgenomen in de handreiking van DUO[29]:
- po en so in klokuren;
- vo en vso in lesuren. Tenzij een lesuur langer duurt dan 60 minuten, dan klokuren. Dit geldt ook voor vo-scholen met een variërende duur in lesuren;
- mbo in klok- of lesuren.

Ook het geoorloofde (ziekte)verzuim en het kortdurend ongeoorloofde verzuim (minder dan zestien uur afwezig in vier weken) worden in de verplichte registratie meegenomen. Hiermee krijgt de school zicht op het totale beeld van afwezigheid op leerling-, klas- en schoolniveau en kan zij haar interventies (beschreven in het verzuimbeleid) hierop baseren.

Op het vo en mbo staan niet alleen leer- en kwalificatieplichtige leerlingen en studenten ingeschreven. Het is onwerkbaar als de verzuimregistratie binnen de school of instelling uiteenloopt op basis van de leeftijd of kwalificatie van de leerling of student. Daarom wordt de registratie van het verzuim binnen de school of instelling verplicht voor alle leerlingen en studenten, dus ook voor leerlingen en studenten die niet meer leer- en kwalificatieplichtig zijn. Om het werkbaar te houden voor leraren moet ongeacht de leeftijd van de leerling of student de wijze van verzuimregistratie uniform zijn.

Eenduidigheid in de communicatie en de toepassing van het verzuimbeleid bevorderen ook de effectiviteit en helderheid van het beleid. Scholen en gemeenten geven in onderzoek van Regioplan[30] aan dat zij deze eenduidigheid belangrijk vinden en zoveel als mogelijk één lijn trekken in de verzuimaanpak ongeacht de leeftijd van de leerlingen of studenten. Daarnaast sluit dit aan op de bestaande verplichting van mbo-instellingen om melding te maken van langdurige afwezigheid van een student, onder andere vanwege het recht op studiefinanciering.[31] Om te kunnen vaststellen of een student langdurig zonder geldige reden afwezig is, moet afwezigheid worden geregistreerd.

[27] Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, onderzoek KBA, 2020.
[28] Geoorloofd verzuim in het mbo, onderzoek KBA, 2021.
[29] https://duo.nl/zakelijk/verzuim/verzuim/soorten-verzuim.jsp, kopje klok- of lesuren per schoolsoort.
[30] Regioplan (2022), Eindrapport verzuim 18+.
[31] Zie de artikelen 8.1.7 en 8.1.8a WEB.

Registreren van redenen van afwezigheid in categorieën

Huidige situatie	Voorstel
• Scholen zijn verplicht ongeoorloofd verzuim te registeren. • Registratie van geoorloofd verzuim mag, maar is niet verplicht. Dit gebeurt nu ten dele. • Registratie in het verzuimregistratiesysteem[1] vindt op verschillende wijze plaats. Zij kunnen dit zelf inrichten via verschillende absentieredenen of door 'categorieën' geoorloofd en ongeoorloofd.	• Scholen registreren al het verzuim (ook het geoorloofd verzuim). • Dit doen zij ten minste in de categorieën (geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim). • Binnen deze categorieën mogen scholen zelf fijnmazigere absentieredenen gebruiken.

[1] Waar verzuimregistratiesysteem wordt geschreven, wordt ook het leerlingvolgsysteem bedoeld, indien van toepassing.

Om als school goed zicht te hebben op de afwezigheid van alle leerlingen en om gerichte interventies te kunnen plegen, moet er beter zicht komen op de (redenen van) afwezigheid. Daarvoor is het van belang dat de juiste informatie in de registratie terecht komt en dat deze goed wordt verwerkt. Nu is het wettelijk alleen verplicht het ongeoorloofde verzuim (en luxeverzuim) te registeren. Het geoorloofde verzuim wordt hier aan toegevoegd.

Daaronder behouden scholen de vrijheid om zelf fijnmazigere absentieredenen te aan te houden voor de eigen administratie, mits duidelijk beschreven in het verzuimbeleid. Maar die moeten in elk geval wel onder één van deze twee categorieën vallen, omdat de context en behoeften tussen scholen erg kunnen verschillen vanwege verschillen in de schoolsoort, omgeving, leerling populatie, et cetera. Zo kan een MBO instelling bijvoorbeeld baat hebben bij een aparte categorie voor studenten die topsport beoefenen. Op deze manier kan de school ook inzichtelijk krijgen hoeveel onderwijstijd wordt gemist vanwege bepaalde redenen die van belang zijn voor hun verzuimbeleid. Het is hierdoor voor te stellen dat het voor scholen alsnog lastig te bepalen is onder welk van de drie categorieën een specifieke absentiereden valt. Daarom zal een handreiking worden opgesteld voor scholen om hen te helpen deze afweging te maken.

2.2.4 Instrumentkeuze

Dit voorstel beoogt landelijk meer eenheid in de aanpak van verzuim te bewerkstelligen. Hiervoor is het van belang dat helder beleid wordt vastgesteld en dat dit uniform wordt toegepast. Om dit te realiseren worden door een wetswijziging van de Lpw, Lpw BES, WEB, WEB BES, WPO, WPO BES, WEC en WVO 2020 vastgelegd dat scholen al het verzuim dienen te registreren in categorieën. Dit is voor scholen inzichtelijker en zodoende kan landelijk beter gemonitord en toezicht gehouden worden. Daarnaast wordt middels voorlichting aan scholen getracht scholen handvatten te bieden bij het registreren van verzuim.

2.2.5 Toepassing Caribisch Nederland

Ook in Caribisch Nederland is het belangrijk om te weten welke leerlingen waarom verzuimen om ook daar eerder leerlingen in beeld te hebben waar afwezigheid een probleem kan worden. De voorgestelde aanpassingen voor Europees Nederland zullen dan ook worden doorgevoerd voor Caribisch Nederland. De scholen in Caribisch Nederland zijn op dit moment dit nog niet aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. Dit wordt middels een ander traject geregeld. De verplichtingen ten aanzien van de verzuimregistratie zullen daarom op een later moment in werking treden voor Caribisch Nederland.

2.3 Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim

2.3.1. Aanleiding

Het aanpakken van schoolverzuim is het meest effectief wanneer men er vroeg bij is. Wanneer de risicofactoren voor het verzuim van leerlingen vroeg wordt gesignaleerd, kan verder verzuim worden voorkomen of geminimaliseerd.[32] Op dit moment geeft de wet- en regelgeving al de mogelijkheid om ook voor de grenswaarde van zestien uur in vier weken verzuim een leerplichtambtenaar in te schakelen. Deze mogelijkheid om een signaal af te geven is echter niet expliciet in de wet opgenomen.

[32] Nederlands Jeugdinstituut, 'Schoolverzuim aanpakken', 2020.

2.3.2. Probleembeschrijving

In de huidige situatie wordt een melding gedaan bij een leerplichtambtenaar, via het Register Onderwijsdeelnemers, in de volgende gevallen:
1. Bij tenminste zestien uur in vier weken ongeoorloofd verzuim. Dan *moet* een school een melding doen bij de leerplichtambtenaar via het Register Onderwijsdeelnemers.
2. Bij een melding langdurig ongeoorloofd verzuim (vier weken aaneengesloten niet naar school). Dan *moet* een school een melding doen bij de leerplichtambtenaar.

Daarnaast *kan* een school bij minder dan zestien uur in vier weken ongeoorloofd verzuim een signaal afgeven aan de leerplichtambtenaar. Dit zal de school doen als zij het verzuim zorgelijk vindt of in het verzuimbeleid is vastgelegd hoe de school omgaat met verzuim minder dan zestien uur in vier weken. In het verzuimbeleid hebben sommige scholen op dit moment al afspraken staan over het melden van verzuim dat niet de grenswaarde van zestien uur in vier weken heeft bereikt. Dat doen zij bijvoorbeeld bij langdurige ziekte of een aantal keer te laat komen.

Dit hierboven genoemde signaal dient er vaak voor om advies of hulp in te winnen over een casus van schoolverzuim. Ook hebben veel scholen als onderdeel van bestaand verzuimbeleid ook binnen hun regio met elkaar afspraken gemaakt over het inschakelen van een leerplichtambtenaar, bijvoorbeeld wanneer een leerling een bepaald aantal keer te laat komt. Hoewel dit soort verzuim veelal onder de zestien uur in vier weken blijft, is het mogelijk wel problematisch en kan het een indicatie zijn van onderliggende problematiek bij de leerling.

2.3.3. Probleemaanpak

Verzuim van minder dan zestien uur in vier weken kan een indicatie zijn van problemen die tot schooluitval kunnen leiden. De regering stelt daarom voor om een expliciete grondslag te creëren waarmee een school bij zorgelijk verzuim (geoorloofd verzuim of ongeoorloofd onder de grens van 16u in 4 weken) een signaal kan geven aan de leerplichtambtenaar. Dit is geen melding in de strafrechtelijke zin. Een school maakt hiervoor altijd zelf de afweging; wanneer zij het noodzakelijk acht om snel een leerplichtambtenaar in te schakelen, *kán* een school een signaal geven. Daarbij stelt de regering wel de beperking voor bij één van de verplichte elementen in het verzuimbeleid van een school dat wordt beschreven in welke gevallen of omstandigheden een school de leerplichtambtenaar inschakelt. Zie ook hiervoor paragraaf 2.1.3.

Huidig	Voorstel
	Leerplichtambtenaar
• School maakt verplicht melding bij ongeoorloofd verzuim leerling vanaf 16 uur in 4 weken. • School maakt melding bij luxeverzuim. • School maakt soms melding bij zorgen via de melding overig verzuim.	• Expliciteren grondslag dat scholen bij zorgelijk verzuim (geoorloofd verzuim of ongeoorloofd verzuim < 16 uur in 4 weken een signaal kunnen geven aan de leerplichtambtenaar. • School maakt verplicht melding bij ongeoorloofd verzuim leerling vanaf 16 uur in 4 weken. • School maakt melding bij luxeverzuim.

In eerste instantie ligt de taak voor het voorkomen en tegengaan van verzuim bij de school. Daarom is het van belang dat een school eerst met ouders en het kind een gesprek voert over zijn of haar afwezigheid. Desalniettemin zijn in sommige situaties gerichte of intensieve interventies nodig voor het tegengaan van problematisch (geoorloofd of ongeoorloofd) schoolverzuim. Het is dan van belang dat de school op tijd samenwerking zoekt. De school *kan* dan de hulp inroepen van de leerplichtambtenaar om dieper op de achtergrond van het verzuim in te gaan en meer gerichte ondersteuning en actie in te zetten om zo toekomstig verzuim te voorkomen.[33] Dit heeft het oogmerk dat elk kind een ononderbroken ontwikkelingsproces kan doorlopen en leerlingen niet uit beeld verdwijnen, ook als een leerling tijdelijk niet naar school kan.

Om ook voor de leerling en ouders zelf inzichtelijk te maken wanneer een school een signaal kan geven aan de leerplichtambtenaar, is het van belang dat scholen hierover in goed overleg zijn met leerling en ouders en in het verzuimbeleid beschrijven hoe de school ermee omgaat. Dit moet nooit een verrassing zijn voor leerlingen en ouders. Dit zal dan ook één van de verplichtende elementen worden in het verzuimbeleid. Een school moet helder en inzichtelijk maken voor leerlingen en ouders wanneer een melding zorgelijk verzuim gedaan kan worden.

[33] Leerplichtambtenaren werken volgens de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). Dit is een methodische aanpak en biedt duidelijkheid over wie wat doet in welke fase. De MAS beschrijft in een stappenplan vier routes bij meldingen van ongeoorloofd verzuim: vrijwillige (jeugd)hulp, Halt-straf, dwang in civielrechtelijk kader en dwang in strafrechtelijk kader. Bij verzuim met achterliggende problematiek staat de inzet van (jeugd)hulp voorop.

2.3.4. Instrumentkeuze

Scholen hebben in de huidige situatie slechts een impliciete wettelijke mogelijkheid bij het signaleren van verzuim onder de zestien uur in vier weken om een melding te doen in het register onderwijsdeelnemers. Hierdoor is onduidelijk wanneer deze melding gedaan wordt. Daarom wordt middels deze wetswijziging van Lpw 1969 en Lpw BES voorgesteld deze mogelijkheid expliciet te regelen zodat de onduidelijkheid wordt weggenomen. Middels dit voorstel wordt deze grondslag gecreëerd zodat duidelijk wordt dat scholen leerplichtambtenaren ook kunnen inschakelen bij geoorloofd en ongeoorloofd verzuim dat zij zorgelijk vinden, maar waarvoor zij nog niet een melding hoeven te doen.

2.3.5. Toepassing Caribisch Nederland

Ook in Caribisch Nederland is het belangrijk om vroeg een leerplichtambtenaar een signaal te geven bij zorgwekkend geoorloofd en ongeoorloofd verzuim dat korter duurt dan in totaal zestien uur in vier weken. De voorgestelde aanpassingen voor Europees Nederland zullen dan ook worden doorgevoerd voor Caribisch Nederland. De scholen in Caribisch Nederland zijn op dit moment dit nog niet aangesloten op het register onderwijsdeelnemers. Dit wordt middels een ander traject geregeld. De explicitering om vroegtijdig een signaal aan de leerplichtambtenaar te geven via het register zal daarom op een later moment in werking treden voor Caribisch Nederland. Daarnaast kan ook rechtstreeks contact worden opgenomen met de leerplichtambtenaar.

2.4. Verbeteren van het regionaal en landelijk zicht op verzuim

2.4.1. Aanleiding

De basis van een goede verzuimaanpak is het beschikken over juiste en complete informatie. Dit geldt voor alle betrokkenen: (i.) Voor de school of het schoolbestuur ten behoeve van de verzuimaanpak, (ii.) vanuit de gemeente en het samenwerkingsverband voor de regionale aanpak en (iii.) vanuit het Ministerie voor de landelijke verzuimaanpak. Door een goed zicht te hebben op het algehele verzuim op schoolniveau kan beleid gemaakt worden dat is aangepast aan het verzuim(patroon) dat kenmerkend is voor een school of de regio. Dit is bruikbaar voor de school, maar ook voor andere partners in de keten op het gebied van verzuim. Schoolbesturen hebben hiertoe namelijk een zorgplicht passend onderwijs[34], en samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor een dekkend onderwijsaanbod.[35] Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de leerplicht, jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg. Het Ministerie van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel en het waarborgen van het recht op onderwijs. Het tegengaan van verzuim en schooluitval vraagt om een goed inzicht in regionaal en landelijk verzuim voor scholen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en het Ministerie.

2.4.2. Probleembeschrijving

Jaarlijks wordt door het Ministerie via de leerplichttelling een uitvraag gedaan bij gemeenten over de verzuimcijfers. Deze omvatten aantallen van verschillende soorten ongeoorloofd verzuim, zoals het relatief, absoluut, en luxeverzuim. Ook bevat de leerplichttelling gegevens over het aantal vrijstellingen (artikel 5, onderdelen a, b en c). Deze cijfers laten echter niet het volledige beeld van verzuim laten zien; gemeenten hebben soms onvoldoende zicht op verzuim en het vergelijken van de cijfers kon de afgelopen jaren minder goed. Dit laatste kwam, onder andere, doordat verschillende definities (zoals enkel ongeoorloofd verzuim of alle vormen van verzuim) en verschillende manieren van telling worden gebruikt door scholen en gemeenten. Er zijn gemeenten[36] die zich veel intensiever zijn gaan richten op de registratie van langdurig geoorloofd verzuim en deze cijfers meenemen in het jaarverslag. Dit vertroebelt het zicht op de omvang van verzuim en daarmee het aantal kinderen dat niet naar school gaat.

Gemeenten hebben dan ook gevraagd om beter zicht te krijgen op het geoorloofd verzuim.[37] Dit vragen zij omdat het vermoeden bestaat dat een groot deel van de thuiszittende kinderen uit beeld is omdat zij geoorloofd verzuimen. Deze kinderen volgen soms langdurig geen onderwijs zonder dat dit

---

[34] De zorgplicht passend onderwijs is omschreven in artikel 40 lid 4 WPO, artikel 40 lid 5 WEC en artikel 8.9, tweede lid, WVO 2020. 'Indien de toelating van een leerling die extra ondersteuning behoeft, wordt geweigerd, vindt de weigering niet plaats dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en de schoolondersteuningsprofielen van de betrokken scholen, voor heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten.'
Zie ook https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/zorgplicht-en-samenwerken-scholen-passend-onderwijsverantwoordelijkheid-van-de-scholen.

[35] Artikel 18a, tweede lid, WPO, artikel 26, derde lid, WPO BES en artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020.

[36] Met gemeenten wordt leerplicht bedoeld.

[37] Zoals omschreven in het rapport van Ingrado, 'Duiding van en de noodzaak tot een aanpassing van de leerplichttelling', 2023.

opvalt. Scholen, maar vooral ook samenwerkingsverbanden, gemeenten en het Ministerie zijn niet in staat om hierop in te spelen, omdat er geen regionale of landelijke cijfers beschikbaar zijn. En dat terwijl zij er wel baat bij zouden hebben om dit inzicht te hebben wanneer zij hun wettelijke taken uitvoeren en dit kunnen betrekken bij het uitvoeren van hun taak te weten het realiseren van een dekkend aanbod in hun regio.

De memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wet passend onderwijs vermeldt het volgende: 'De inspectie betrekt het aantal thuiszitters als risicofactor bij de risicoanalyse van het samenwerkingsverband. Doel hiervan is dat de inspectie een beeld krijgt van hoe de schoolbesturen in het samenwerkingsverband de wettelijke zorgplicht voor alle leerlingen vervullen. Een bovengemiddeld aantal thuiszitters kan een reden zijn voor de inspectie om nader onderzoek te doen naar wat er aan de hand is.'[38] Gegeven het bovenstaande is het nodig dat samenwerkingsverbanden beschikken over verzuimgegevens, zodat zij hier ook naar kunnen handelen en dit kunnen betrekken bij het uitvoeren van hun taak te weten het realiseren van een dekkend aanbod in hun regio.

Leerplichtambtenaren hebben ook een rol bij het bestrijden van verzuim in hun gemeente. Zij zijn een belangrijke partner in de keten die ook hierover ondersteuning bieden aan scholen. Echter hebben ze nu vanuit hun werk enkel informatie over het ongeoorloofd verzuim op scholen. Dit zorgt waar het aankomt op geoorloofd, thuiszittende kinderen voor een blinde vlek in de reguliere gesprekken die zij met scholen hier over voeren.

Vanuit het Ministerie wordt gebruik gemaakt van de verzuimcijfers bij beleidsvoorbereiding. Daarnaast wordt hierover jaarlijks gerapporteerd in brieven aan de Tweede Kamer, en worden deze cijfers gebruikt als belangrijk middel bij de evaluatie en verbetering van het verzuimbeleid. Ook het Ministerie heeft momenteel onvoldoende zicht op het verzuim op scholen en dat belemmert een gedegen beleidsvoorbereiding en uitwerking van de landelijke verzuimaanpak.

2.4.3. Probleemaanpak

Dit onderdeel van het wetsvoorstel regelt dat schoolbesturen, samenwerkingsverbanden, gemeenten en het Ministerie beter zicht krijgen op geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim. Naast het verzamelen van ongeoorloofd verzuim, zal het geoorloofde verzuim verzameld worden. Dit zal geaggregeerd op schoolniveau gebeuren. Dat maakt het mogelijk om de verzuimaanpak zowel regionaal als landelijk te verbeteren. Om de privacy van de betrokkenen zo veel mogelijk te waarborgen kunnen deze gegevens niet op individueel niveau gedeeld worden. Om de betrokken partijen toch een verbeterd en uitgebreid inzicht te bieden worden deze gegevens per schoollocatie verzameld en verstrekt, zonder dat extra tot leerlingen herleidbare informatie wordt verzameld. Naar aanleiding van deze gegevens kan vervolgens het verzuimbeleid op school-, regionaal of landelijk niveau worden aangepast.

Naast dat dit leidt tot beter landelijk zicht, kan een samenwerkingsverband of leerplichtambtenaar een patroon van veel verzuim bij een school of bestuur als signaal zien, en benutten om het gesprek aan te gaan elk vanuit haar rol en wettelijke taak. Dat kan helpen om leerlingen weer in ontwikkeling te krijgen, samenwerking te verbeteren, of om het dekkend aanbod te verbeteren. In deze gesprekken kunnen geen specifieke gegevens over het verzuim van individuele leerlingen worden gedeeld. Wel kan het gesprek met de school worden gevoerd als er sprake is van veel verzuim.

Samenwerkingsverbanden

Huidig	Voorstel
• Samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor realiseren dekkend onderwijsaanbod in de eigen regio.	• Samenwerkingsverband blijft verantwoordelijk voor realiseren dekkend onderwijsaanbod in de eigen regio. Om deze taak beter te kunnen realiseren worden de volgende verzuimgegevens verstrekt aan hen: ° Op schoolniveau geaggregeerde verzuimgegevens in de categorieën geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim; ° Op gemeenteniveau absoluut verzuimgegevens; ° Op gemeenteniveau gegevens over het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a.

De verplichting voor samenwerkingsverbanden om te voorzien in een dekkend netwerk van voorzieningen in de regio[39] wordt met het onderhavige wetsvoorstel ondersteund door hen zicht te geven op verschillende verzuimgegevens. Zij krijgen de beschikking over het geaggregeerd totaalbeeld van

[38] Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 38.
[39] Artikel 18a, tweede lid, WPO, artikel 26, derde lid, WPO BES en artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020.

geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim van de bij hen aangesloten scholen. De samenwerkingsverbanden krijgen tevens vanuit de gemeente de beschikking over het totaalbeeld van de absoluut verzuimgegevens en het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a in de eigen regio. Beide gegevensstromen worden zonder tot de persoon herleidbare gegevens verstrekt. Dit helpt samenwerkingsverbanden in het herkennen van 'witte vlekken' in het ondersteuningsaanbod. Tot slot kan een samenwerkingsverband individuele gegevens ontvangen bij een vrijstelling 5 onderdeel a indien om medewerking wordt verzocht bij het uitbrengen van het advies over het onderwijskundig perspectief. Zie hiervoor ook paragraaf 2.5 van deze memorie van toelichting over het betrekken van het onderwijskundig perspectief bij het ontstaan van een vrijstelling 5 onderdeel a.

Het samenwerkingsverband is hierdoor beter in staat te toetsen of het aanbod in de regio passend is. Het ontbreken van een passende plek kan namelijk leiden tot verzuim. Door data op groepsniveau te analyseren en patronen te herkennen kan het samenwerkingsverband gerichte acties ondernemen om ervoor te zorgen dat het ondersteuningsaanbod wordt uitgebreid en daardoor dekkend wordt.

Gemeenten (leerplichtambtenaren)

Huidig	Voorstel
• De gemeente is verantwoordelijk voor toezicht op de leerplicht. • Leerplichtambtenaren hebben toegang tot de gegevens omtrent ongeoorloofd verzuim (waaronder luxeverzuim) van individuele leerlingen.	• De gemeente is verantwoordelijk voor toezicht op de leerplicht. • Leerplichtambtenaren hebben toegang tot de gegevens omtrent ongeoorloofd verzuim (waaronder luxeverzuim) van individuele leerlingen. • Leerplichtambtenaren krijgen toegang tot geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim geaggregeerd op schoolniveau.

Inzicht in het verzuim op schoolniveau zal leerplichtambtenaren de mogelijkheid geven om eventuele signalen of patronen die zij daaruit opmaken mee te nemen in de reguliere gesprekken met scholen. Wanneer zij de omvang van het probleem op de scholen kennen kunnen zij ook hun aanpak bij verzuim van individuele leerlingen hierop aanpassen en binnen de verzuimcontext van de school plaatsen. Dit bevordert het gesprek en zal leiden tot een meer gerichte en effectieve aanpak.

Ministerie van OCW

Huidig	Voorstel
• Het Ministerie haalt jaarlijks via de leerplichtteling verzuimgegevens op bij gemeenten over ongeoorloofd verzuim, absoluut verzuim, en het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a.	• Het Ministerie haalt jaarlijks via de leerplichtteling verzuimgegevens op bij gemeenten over ongeoorloofd verzuim, absoluut verzuim, en het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a. • Hiernaast worden ook periodiek geaggregeerd op schoolniveau gegevens verzameld over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim.

Het Ministerie van OCW krijgt ten behoeve van de beleidsvoorbereiding beschikking over de gegevens over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim, geaggregeerd op schoolniveau. Het wordt daardoor regionaal en landelijk beter inzichtelijk wat de cijfers zijn rondom dit verzuim. Daarmee kan een vergelijking worden gemaakt met de hoeveelheid verzuim per regio en landelijk. Zo kan in tegenstelling tot de huidige situatie ook bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de effecten die het landelijke wetgeving heeft op het geoorloofd verzuim op scholen.

2.4.4. Instrumentkeuze

Op dit moment is er geen regionaal of landelijk inzicht in het geoorloofd verzuim van scholen. Ook kunnen verzuimgegevens op schoolniveau niet worden gedeeld met het samenwerkingsverband, en slechts beperkt met de gemeente. Dit leidt ertoe dat er onduidelijkheid is in het veld over de omvang van het verzuimprobleem, wat samenwerking onnodig bemoeilijkt. Daarom wordt middels een wetswijziging van de Lpw 1969 en Lpw BES voorgesteld de gegevens over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim geaggregeerd op schoolniveau te delen met samenwerkingsverbanden, gemeenten en het Ministerie. Middels dit voorstel wordt ook een grondslag gecreëerd zodat samenwerkingsverbanden gegevens over absoluut verzuim en het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a kunnen ontvangen, ook geaggregeerd op gemeenteniveau

2.4.5. Toepassing Caribisch Nederland

Het doel van dit onderdeel, het krijgen van inzicht in verzuim om te zien of er een dekkend aanbod is, is ook van belang voor Caribisch Nederland. Daarom worden deze wijzigingen ook voorgesteld voor Caribisch Nederland, met uitzondering van het verstrekken van verzuimgegevens aan het samenwer-

kingsverband. Dit geldt niet voor het samenwerkingsverband, omdat het samenwerkingsverband in Caribisch Nederland geen rechtspersoonlijkheid heeft.

Om te kunnen voldoen aan de verplichtingen is het evenwel eerst van belang dat de verzuimregistratie op orde komt. Daarom zullen deze verplichtingen op een later moment voor Caribisch Nederland in werking treden.

2.5. Aanscherpen procedure vrijstelling 5 onderdeel a

2.5.1. Aanleiding

De Leerplichtwet regelt dat alle ouders of verzorgers verplicht zijn ervoor te zorgen dat hun kinderen ingeschreven staan op een school en deze geregeld bezoeken. Door het volgen van onderwijs worden zij voorbereid op een zelfstandig functioneren in de maatschappij. Kinderen in Nederland zijn leerplichtig vanaf de leeftijd van vijf jaar. Vanaf de leeftijd van zestien jaar tot achttien jaar zijn jongeren die nog geen startkwalificatie hebben behaald kwalificatieplichtig.[40] Ouders of verzorgers kunnen van deze inschrijvingsplicht worden vrijgesteld als het kind vanwege lichamelijke of psychische redenen niet in staat is om naar school te gaan. De vrijstelling 5 onderdeel a volgt op het voldoen aan een aantal voorwaarden, zoals beschreven in de artikelen 6 en 7 van de Leerplichtwet. In de praktijk wordt vaak een beroep op deze vrijstelling gedaan voor kinderen met uiteenlopende, complexe en vaak meervoudige problematiek.

Het is van belang dat het ontstaan van een vrijstelling 5 onderdeel a alleen gebeurt in situaties waarin er redelijkerwijs geen vorm van onderwijs mogelijk is waar (de ontwikkeling van) het kind bij gebaat is. Dat geldt met name wanneer een vrijstelling ontstaat voordat de leerplichtwet geldt, dus bij leerlingen onder de vijf jaar. Het is van groot belang dat de afweging voorafgaand aan het ontstaan van een vrijstelling 5 onderdeel a grondig is – dat het onderwijskundig perspectief is afgewogen – en dat de duur van een vrijstelling 5 onderdeel a aansluit bij het kind (en daar gevarieerd in kan worden) en zijn ontwikkelpotentieel om het belang van het kind optimaal te borgen.

2.5.2. Probleembeschrijving

Het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a is de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. In het schooljaar 2010-2011 werd 3.100 keer een beroep gedaan op een vrijstelling 5 onderdeel a. In het schooljaar 2021-2022 was dit aantal meer dan verdubbeld tot boven de 7.000.[41] Dit is een onwenselijke ontwikkeling.

Als gevolg van het invoeren van passend onderwijs werd een daling verwacht van het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a. Er werd bij het invoeren vanuit gegaan dat voor veel meer kinderen een zo passend mogelijke plek binnen onderwijs kon worden gevonden. Immers, het uitgangspunt was (en is nu nog steeds) dat er voor zoveel mogelijk kinderen, ongeacht de beperking, een plek binnen het onderwijs gevonden kan worden. Desondanks is het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a niet gedaald. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat naast een feitelijke groei van het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a, er deels ook een geregistreerde groei is. Dit is het gevolg van meer aandacht, verbeterde definities en daarmee verbeterde registratie bij gemeenten.[42]

In het onderzoek[43] naar de stijging van het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a en de vrijstellingen 5 onderdeel a zelf worden twee problemen gesignaleerd:

1. In de huidige procedure komt het onderwijskundige perspectief niet aan bod en wordt onvoldoende rekening gehouden met nieuwe (maatwerk)mogelijkheden en ontwikkelingen in combinaties van onderwijs en zorg. Artsen[44] geven aan dat zij niet altijd voldoende op de hoogte zijn van het onderwijsaanbod en de onderwijsontwikkelingen om goed te kunnen beoordelen of een kind in staat is om naar school te gaan. Van samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren komen eveneens signalen dat artsen hiervan soms onvoldoende kennis dragen. Zij kennen voorbeelden van situaties waarin voor een kind een vrijstelling is afgegeven, terwijl zij inschatten dat er wel degelijk mogelijkheden voor het volgen van onderwijs waren.
2. In de huidige wet bestaan twee opties: een tijdelijke vrijstelling 5 onderdeel a voor de duur van een jaar, of een permanente vrijstelling 5 onderdeel a voor de duur van de gehele leerplichtige leeftijd.

---

[40] Een startkwalificatie is (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger).
[41] Brief van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 30 maart 2023, 'Samen de schouders onder passend onderwijs', 37383728.
[42] Kamerstukken II 2016/17, 31 497, nr. 221, Bijlage: Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan.
[43] Kamerstukken II 2016/17, 31 497, nr. 221, Bijlage: Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan.
[44] Uit interviews met GGD-artsen, orthopedagogen van kinderdagcentra en medisch adviseurs. Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan.

Op een tijdelijke vrijstelling 5 onderdeel a moet ieder jaar opnieuw beroep worden gedaan, terwijl een permanente vrijstelling 5 onderdeel a definitief is en geen uitzicht meer biedt op een heroverweging na een aantal jaren. Vanuit artsen, leerplichtambtenaren en ouders klinkt de roep om meer flexibiliteit in de duur van de vrijstelling 5 onderdeel a te creëren. Soms is het voor de arts al duidelijk dat een kind langer dan een jaar geen onderwijs zal kunnen volgen, maar dat er nog wel hoop is op verbetering of uitzicht op nieuwe mogelijkheden in het onderwijs na een langere periode dan een jaar. Hiervoor kent de huidige wet geen passende oplossing.

Uit datzelfde onderzoek uit 2016 blijkt daarnaast dat de helft van de gemeenten[45] nu al in gesprek gaat met het samenwerkingsverband als er een beroep wordt gedaan op een vrijstelling 5 onderdeel a om te kijken naar de mogelijkheden. Dit heeft in de praktijk echter nog geen vaste vorm en is sterk afhankelijk van de situatie. In sommige gevallen worden samenwerkingsverbanden enkel geïnformeerd over het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a. Andere gemeenten zeggen dat de rol van het samenwerkingsverband in het voortraject ligt, bijvoorbeeld als school en ouders of verzorgers er samen niet uitkomen. Het betrekken van het samenwerkingsverband op casusniveau (na een beroep op een vrijstelling 5 onderdeel a) is momenteel nog geen gemeengoed.

2.5.3. Probleemaanpak

Het voorstel is dat voor een vrijstelling 5 onderdeel a als voorwaarde gaat gelden dat een zo volledig mogelijke afweging gemaakt wordt van de noodzaak tot een vrijstelling 5 onderdeel a in het belang van het kind, door ook het onderwijskundig perspectief bij de procedure te betrekken. De afgifte van een vrijstelling 5 onderdeel a blijft gebaseerd op het deskundige oordeel van de arts, psycholoog of pedagoog. Het samenwerkingsverband kan betrokken worden bij het opstellen van het onderwijskundig perspectief.

Hiernaast moet de duur van de vrijstelling 5 onderdeel a aansluiten bij de geconstateerde problematiek van het betreffende kind. Er zijn kinderen bij wie het duidelijk is dat zij voor langer dan een jaar niet in staat zullen zijn om onderwijs te volgen. Om te voorkomen dat ouders of verzorgers van deze kinderen vaker dan nodig de procedure van het beroep op een vrijstelling 5 onderdeel a moeten doorlopen, wordt wel de mogelijkheid gecreëerd om een kind voor een periode langer dan een jaar vrij te stellen van de leerplicht. Dit geeft kinderen en ouders voor een langere periode rust en duidelijkheid, zonder dat het toekomstige onderwijsperspectief verdwijnt.

Nu	Nieuw
• Na advies onafhankelijk arts, pedagoog of psycholoog ontstaat vrijstelling 5 onderdeel a voor 1 jaar of gehele leerplichtige leeftijd van kind/jongere.	• Onderwijskundig perspectief wordt betrokken bij afgifte vrijstelling 5 onderdeel a door onafhankelijk arts, pedagoog of psycholoog. • Onderwijskundig perspectief wordt schriftelijk vastgelegd (open vorm). • Het samenwerkingsverband kan, op verzoek van de arts, pedagoog of psycholoog, advies geven over het onderwijskundig perspectief. • Er volgt variatie in duur vrijstelling 5 onderdeel a.

Afbakening

Dit wetsvoorstel ziet op de procedure rond de afgifte van vrijstellingen 5 onderdeel a (lichamelijke of psychische gronden). Het wetsvoorstel is dus niet gericht op ouders met overwegende bedenkingen tegen de richting van scholen of op kinderen die in het buitenland onderwijs volgen, zoals bedoeld in artikel 5, onderdelen b en c, van de Lpw 1969. Die twee vrijstellingen hebben ieder eigen grondslagen en voorwaarden. Er is geen sprake van uitwisselbaarheid van de vrijstellingen.

Concreet regelt dit onderdeel van het wetsvoorstel het volgende ten aanzien van de vrijstelling 5 onderdeel a:

1. Het betrekken van de onderwijskundig perspectief wordt wettelijk verankerd in de Lpw 1969 en de Lpw BES. Zowel van het regionaal beschikbare ondersteuningsaanbod als van de individuele leermogelijkheden van het kind dient een volledig beeld te zijn, voordat een beroep op een vrijstelling 5 onderdeel a kan worden gedaan.
2. Er komt meer variatie in de duur van een vrijstelling 5 onderdeel a. Door de ontwikkelingen binnen onderwijs en zorg kan tussentijds bezien worden of een passend onderwijs- of zorgaanbod tot stand is gekomen waardoor het kind of de jongere onderwijs zou kunnen volgen. Hierdoor is meer

[45] Gemeenten met afdelingen leerplicht, RMC-regio's en regionale bureaus voor leerplicht en/of RMC.

maatwerk mogelijk en kan er tussentijds gekeken worden of het kind inmiddels weer naar school kan.

Rol van de ouders

Het beroep op een vrijstelling 5 onderdeel a wordt gedaan door ouders of verzorgers. In dit voorstel veranderen die rol en de procedure niet. Het is en blijft een keuze van ouders om het beroep op een vrijstelling 5 onderdeel a voor hun kind te doen.

Het betrekken van het onderwijskundig perspectief wordt wettelijk verankerd in de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES

De arts, pedagoog of psycholoog (hierna: de deskundige) geeft op basis van zijn deskundigheid een verklaring over de lichamelijke en psychische gesteldheid van het kind of jongere en kan daarbij aangeven wat de mate van belastbaarheid is. Op basis hiervan wordt al dan niet een verklaring tot vrijstelling 5 onderdeel a afgegeven. Dit wetsvoorstel voegt het onderwijskundig perspectief toe aan de procedure tot het ontstaan van de vrijstelling 5 onderdeel a. en tast de onafhankelijke positie van de deskundige niet aan. De verwachting is dat deze toevoeging zorgt voor extra waarborgen en zo een meerwaarde heeft voor het ontstaan van een vrijstelling 5 onderdeel a. Aan de rol van de deskundige die door het college van burgemeester en wethouders is aangewezen mag geen afbreuk worden gedaan. Er blijft sprake van een (medisch) oordeel van de deskundige. Daarbij wordt het advies vanuit onderwijskundige invalshoek door de deskundige meegewogen in zijn medische oordeel over de psychische of lichamelijke mogelijkheden van een kind en de vraag of een kind geschikt is om onderwijs te volgen. De arts, psycholoog of pedagoog kan hierbij advies inwinnen van het samenwerkingsverband. Welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor het onderwijskundig perspectief is afhankelijk van de omstandigheid of kind is ingeschreven bij een school of niet. Als een kind staat ingeschreven is het schoolplaatsbeginsel van toepassing. In het geval dat een kind niet staat ingeschreven is het woonplaatsbeginsel van toepassing.

Voorliggend wetsvoorstel regelt ook dat samenwerkingsverbanden inzicht krijgen in de aantallen vrijstellingen 5 onderdeel a om zo hun taak beter uit te kunnen voeren. Het belang van het samenwerkingsverband is erin gelegen dat een beroep op een vrijstelling 5 onderdeel a een signalerende werking kan hebben over het ontbreken van een dekkend aanbod in de regio.

De regering verwacht dat het college van burgemeester en wethouders, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het proces rondom een vrijstelling 5 onderdeel a, ervoor zorgt dat het advies schriftelijk wordt vastgelegd en dat ouders worden geïnformeerd over de inhoud van het advies en de mogelijkheden binnen het onderwijs.

Variatie duur vrijstelling 5 onderdeel a

Het doel van het wetsvoorstel is, door middel van het betrekken van het onderwijskundig perspectief, dat ruimte geboden wordt voor het in acht nemen van de ontwikkelingen in het onderwijs en in de zorg bij het ontstaan van de vrijstelling 5 onderdeel a. Door deze ontwikkelingen te betrekken in het onderwijskundig perspectief, kan meer maatwerk aan een leerling worden geboden. Daardoor wordt ook voorkomen dat leerlingen niet meer bij voorbaat worden uitgesloten van ontwikkeling in het onderwijs. Op dit moment ontstaan steeds meer mogelijkheden voor kinderen in het onderwijs, al dan niet in combinatie met de zorg. Dit leidt ertoe dat de afgifte van de vrijstelling 5 onderdeel a voor de gehele leerplichtige leeftijd in een aantal gevallen niet meer nodig zal zijn. De regering stelt dan ook voor om de huidige tweedeling tussen enerzijds de vrijstelling 5 onderdeel a voor een jaar en anderzijds de vrijstelling 5 onderdeel a voor de duur van de gehele leerplichtige leeftijd, te laten vervallen. In plaats daarvan moet uit de verklaring van de deskundige blijken voor welke periode deze het kind niet in staat acht om onderwijs te volgen op een school.

Voor kinderen voor wie er geen zicht op verbetering is en de ontwikkelingen in het aanbod en in het maatwerk in het onderwijs en in de zorg geen oplossing bieden, bestaat de afwegingsruimte voor de deskundige om in zijn verklaring een lange periode van de geldigheid van de vrijstelling 5 onderdeel a op te nemen. Na afloop van deze termijn vindt er op basis van een eventuele nieuwe aanvraag van de ouders of verzorgers een afweging plaats over de vrijstelling 5 onderdeel a. De ontwikkelingen binnen het onderwijs of de zorg maken dat een heroverweging van de vrijstelling 5 onderdeel a na een bepaalde periode noodzakelijk kan zijn. In het advies dat betrokken wordt bij het ontstaan van de vrijstelling 5 onderdeel a kan aandacht besteed worden aan de perspectieven op het gebied van onderwijs in de regio. Dit is ook in het belang van de ouders of verzorgers en het kind, omdat ontwikkelmogelijkheden binnen het onderwijs en de zorg op deze manier onderwerp van gesprek kunnen blijven. Het is niet de bedoeling dat ouders of verzorgers en kinderen onnodig worden belast met een nieuwe procedure.

Overigens was al bij de totstandkoming van de Leerplichtwet 1969 de gedachte dat vrijstellingen 5 onderdeel a niet voor al te lange tijd moesten worden gegeven, omdat er snelle ontwikkelingen in zowel de medische wetenschap als in het onderwijs waren. In de memorie van toelichting bij het originele artikel werd die gedachte al onderstreept.[46] Ook nu nog is de regering van mening dat de afgifte van een vrijstelling 5 onderdeel a voor de gehele leerplichtige leeftijd om die reden meestal niet noodzakelijk is en bovendien onwenselijk.

Het proces na wijziging van de wet

In de praktijk worden een aantal stappen doorlopen voordat een vrijstelling 5 onderdeel a ontstaat. De hieronder omschreven stappen omvatten wettelijk verplichte stappen, maar ook stappen die niet expliciet zijn vastgelegd omdat gemeenten zelf invulling geven aan de handhavende taak, maar met dit wetsvoorstel wel mogelijk worden in de praktijk:

1. Een ouder die een beroep wil doen op een vrijstelling 5 onderdeel a meldt zich bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het kind staat ingeschreven.
2. Het college van burgemeester en wethouders kan zorgen voor een gesprek waarbij ten minste betrokken zijn: de leerplichtambtenaar, een vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband, een door de gemeente aangewezen onafhankelijke deskundige, psycholoog of pedagoog, de ouder(s) of wettelijke vertegenwoordiger(s) die een beroep doet op de vrijstelling 5 onderdeel a en waar mogelijk ook het kind zelf.
3. Het college van burgemeester en wethouders verzoekt een arts voor een (medisch) advies omtrent de vrijstelling 5 onderdeel a. De arts, psycholoog of pedagoog kan het samenwerkingsverband verzoeken te adviseren over de mogelijkheden voor het kind binnen het onderwijsstelsel en of er een passend aanbod is. Dit onderwijskundig perspectief wordt schriftelijk vastgelegd.
4. De ouders of verzorgers melden zich bij de deskundige voor het medisch advies en de deskundige beoordeelt op basis van eigen onderzoek en met inachtneming van het onderwijskundig perspectief of hij het kind geschikt acht om naar school te gaan.
5. De deskundige stelt een verklaring op, als hij oordeelt dat een kind niet geschikt is om naar school te gaan. Daarin wordt ook verklaard voor welke periode de vrijstelling 5 onderdeel a geldt.
6. De ouders of verzorgers beroepen zich (eventueel) vervolgens op de vrijstelling 5 onderdeel a en melden dit bij het college van burgemeester en wethouders.
7. Op basis van de kennisgeving van de ouders of verzorgers en de verklaring van de deskundige ontstaat de vrijstelling 5 onderdeel a van rechtswege voor de duur van de in de verklaring aangegeven periode.

2.5.4. Instrumentkeuze

Het doel van dit voorstel is om het aantal onnodige vrijstellingen 5 onderdeel a terug te dringen. Om dit realiseren wordt voorgesteld dat het onderwijskundig perspectief voortaan dient te worden betrokken bij de afgifte van een vrijstelling 5 onderdeel a en dat er meer variatie mogelijk is in de duur van een vrijstelling 5 onderdeel a. De procedure rondom een vrijstelling 5 onderdeel a is vastgelegd in artikel 5, onderdeel a, van de Lpw 1969. Om deze maatregelen door te voeren is het daarom noodzakelijk dat deze wet wordt gewijzigd.

2.5.5. Toepassing Caribisch Nederland

Er zijn geen samenwerkingsverbanden in Caribisch Nederland. Maar ook in Caribisch Nederland komen vrijstellingen op grond van de Leerplichtwet BES voor. Tegelijk met de wijziging in Europees Nederland wordt de wijziging ook in Caribisch Nederland doorgevoerd. Echter voor Caribisch Nederland moet voor het samenwerkingsverband gelezen worden: het expertisecentrum onderwijszorg. De Leerplichtwet BES wordt dienovereenkomstig aangepast. De procedure rond de totstandkoming van de vrijstelling 14 onderdeel a Lpw BES wordt in Caribisch Nederland verder op dezelfde wijze aangepast als in Europees Nederland.

3. Gegevensverwerking en privacyaspecten

De maatregelen die worden voorgesteld in het voorstel leiden op bepaalde onderdelen tot nieuwe gegevensverwerkingen. De regering heeft getracht deze gegevensverwerkingen zo beperkt mogelijk te houden en daarbij in overweging te nemen het maatschappelijk belang en het belang van het kind om onderwijs te kunnen volgen en zich te kunnen ontwikkelen. Er kan een onderscheid worden gemaakt in twee soorten gegevensverwerkingen: 1) maatregelen die leiden tot gegevensverwerkingen die niet tot de persoon herleidbaar zijn en 2) maatregelen die leiden tot verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is op grond van de Algemene verorde-

[46] Kamerstukken II 1967/68, 9039, nr. 3.

ning gegevensbescherming (hierna: AVG) verboden, tenzij er sprake is van een uitzondering als bedoeld in artikel 9, tweede lid, AVG. Voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen geldt de uitzondering van artikel 9, tweede lid, onderdeel g AVG. De verwerking dient noodzakelijk te zijn om redenen van zwaarwegend belang op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten van de fundamentele belangen van de betrokkene. Hieronder wordt per maatregel uiteengezet waarom de verwerking noodzakelijk is om redenen van zwaarwegend belang, de proportionaliteit en de subsidiariteit van de maatregel en de passende maatregelen die zijn genomen ter bescherming van de grondrechten van de fundamentele belangen van de betrokkene.

3.1. Verwerking van bijzondere persoonsgegevens

Het registreren van alle soorten verzuim in categorieën, het aanscherpen van de vrijstellingsprocedure 5 onderdeel a en het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim leiden tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens.

3.1.1. Het registreren van alle soorten verzuim in categorieën

De registratie van verzuimgegevens vindt momenteel al plaats binnen scholen, maar dit voorstel regelt dat alle scholen voortaan in vaste categorieën het verzuim dienen te registreren. Dit vormt een beperking van het grondrecht op privacy, zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Deze beperking is echter om een aantal redenen gerechtvaardigd, die allemaal gerelateerd zijn aan het recht op onderwijs, zoals onder andere vastgelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind en daarnaast voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet. Verzuim en schooluitval doen afbreuk aan dit recht op onderwijs. Door het creëren van de juiste condities kunnen verzuim en schooluitval preventief worden tegengegaan. Beginnend verzuim kan verergeren en leiden tot schooluitval, thuiszitten, of bijvoorbeeld het niet behalen van een diploma. Dit heeft tot gevolg dat niet het potentieel uit een kind gehaald wordt en het kind zich niet ten volle kan ontwikkelen. Bovendien betekent dit voor zowel het kind als de samenleving algemeen genomen een verlies van inkomen. Voorkomen is, zo blijkt uit onderzoek[47] beter dan genezen; door een kind te helpen en te ondersteunen voordat er sprake is van zorgelijk verzuim, kan erger worden voorkomen. Dit bevordert dat zoveel mogelijk kinderen een ononderbroken ontwikkelproces volgen.[48] Een curatieve aanpak leidt tot meer kosten voor de samenleving dan een preventieve. Dit alles draagt bij aan de noodzaak om al het verzuim beter in kaart te brengen, waardoor vroegtijdig verzuim kan worden gesignaleerd.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Bij deze maatregel vindt er verwerking van bijzondere persoonsgegevens plaats doordat voortaan ook het geoorloofd verzuim dient te worden geregistreerd, waaronder ziekteverzuim. Deze gegevens worden op dit moment ook al door veel scholen geregistreerd. Zo komt het voor dat een leerling of ouder bijvoorbeeld meldt dat een kind ziek is bij de school. Van scholen wordt met dit wetsvoorstel louter verwacht dat zij deze gegevens geaggregeerd verzamelen. Dat betekent dat de gegevens niet herleidbaar zijn tot de individuele leerling. Hiermee wordt beoogt de inbreuk zo beperkt mogelijk te houden.

Voor het kunnen treffen van passende maatregelen om (zorgelijk) verzuim te voorkomen is een totaalbeeld van het verzuim noodzakelijk. Alleen op die manier kunnen vroegtijdig maatregelen door bijvoorbeeld de school worden genomen om ernstig verzuim te voorkomen. Onder het huidige stelsel zijn scholen alleen wettelijk verplicht om ongeoorloofd verzuim te registreren. Dit leidt er evenwel toe dat er zowel op schoolniveau, regionaal als landelijk niveau geen goed zicht is op verzuim. Daarnaast vormt geoorloofd verzuim in sommige gevallen een voorbode voor schooluitval. Met de huidige verzuimregistratie zijn scholen moeilijker in staat om eventuele problemen in een vroeg stadium op te pakken. Daarnaast is het nu voor de betrokkenen bij de gegevensverwerkingen onduidelijker wanneer gegevens worden geregistreerd dan wel gedeeld, omdat dit dan per school sterk kan verschillen. Het voorschrijven van een registratie die alleen binnen de school van toepassing is staat in verhouding tot het doel namelijk het verminderen van schooluitval en het borgen van het recht op onderwijs voor alle kinderen. Verder wordt er niet afgeweken van de bestaande verzuimregistratie die scholen al hanteren waardoor wordt voldaan aan het beginsel van subsidiariteit.

---

[47] KBA Nijmegen.
[48] Artikel 8, eerste lid, WPO, artikel 1.4., tweede lid, WVO 2020 en artikel 11, eerste lid WEC.

Passende maatregelen bescherming grondrechten

Om de inmenging in de persoonlijke levenssfeer zo veel mogelijk te beperken bij deze maatregel zal het aantal categorieën waarbinnen scholen het verzuim dienen te registreren worden beperkt. De regering is voornemens om bij algemene maatregel van bestuur de categorieën geoorloofd en ongeoorloofd verzuim vast te stellen. Daarnaast zullen deze gegevens alleen geaggregeerd op schoolniveau met het college van burgemeester en wethouders, het samenwerkingsverband en het ministerie van OCW worden gedeeld. De verwerking van bijzondere persoonsgegevens zal dus alleen plaatsvinden binnen de school, met in de algemene maatregel van bestuur aangegeven betrokkenen, en in het kader van het (verder) voorkomen van verzuim. Deze gegevensregistratie vindt nu al op veel scholen plaats, maar met dit voorstel wordt dit wettelijk geregeld. Op deze wijze is de uitwerking te wegen tegen de daarmee samenhangende inmenging in de persoonlijke levenssfeer.

3.1.2. Aanscherpen procedure 5 onderdeel a

Het aanscherpen van de procedure voor het afgeven van een vrijstelling 5 onderdeel a leidt daarnaast tot meer verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Met dit wetsvoorstel wordt wettelijk geregeld dat hierin altijd het onderwijskundig perspectief wordt meegenomen. De arts, psycholoog of pedagoog kan voor het onderwijskundig perspectief advies inwinnen van het samenwerkingsverband. Met deze maatregel wordt beoogd het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a en de duur van de vrijstellingen 5 onderdeel a te beperken en ervoor te zorgen dat het kind zo spoedig mogelijk teruggeleid kan worden naar het onderwijs als daarvoor een passende mogelijkheid bestaat. Zoals hierboven uiteen gezet hebben alle kinderen in Nederland recht op onderwijs. De regering beoogt dit aan alle kinderen te bieden.

Proportionaliteit en subsidiariteit AVG

Bij het inwinnen van het advies bij het samenwerkingsverband kan noodzakelijk zijn dat arts, pedagoog of psycholoog bijzondere persoonsgegevens deelt met dit samenwerkingsverband. Daarbij staat centraal dat de arts, psycholoog of pedagoog alleen de benodigde gegevens met het samenwerkingsverband deelt in het kader van de vaststelling van de bijzondere ondersteuningsbehoefte van de leerling. Het is voor het samenwerkingsverband noodzakelijk om deze bijzondere persoonsgegevens te ontvangen om te kunnen adviseren over het onderwijskundig perspectief van het kind. Alleen als een samenwerkingsverband op de hoogte is van de bijzondere ondersteuningsbehoefte van een kind kan deze een passend advies geven over welke ontwikkelmogelijkheden binnen het onderwijs voor het kind mogelijk zijn.
De arts, psycholoog of pedagoog kan op basis van zijn professionaliteit en professionele verantwoordelijkheid een afweging maken welke bijzondere gegevens hij deelt met het samenwerkingsverband om het onderwijskundig perspectief vast te kunnen stellen. Daarvoor heeft hij wel de toestemming nodig van de betrokkene(n). De gegevens mogen dus niet worden gedeeld indien de ouders, voogd en/of jongere daar geen toestemming voor geven.

Op het moment dat de arts, psycholoog of pedagoog medische gegevens over een patiënt of cliënt deelt met het samenwerkingsverband doorbreekt hij het medisch beroepsgeheim. Doorbreken van het beroepsgeheim mag met toestemming van de patiënt. Op grond van de WGBO, artikel 7:450 geldt hiervoor dat indien het kind de leeftijd van 12 nog niet heeft bereikt de toestemming moet worden gegeven door de ouders of voogd. Voor een jongere met de leeftijd tussen de 12 en 16 jaar geldt dat zowel toestemming van de jongere als de ouders of voogd vereist is. Voor een jongere boven de 16 jaar moet toestemming worden verleend door de jongere zelf.

Ten aanzien van een wettelijke regeling voor de doorbreking van het medisch beroepsgeheim geldt dat hiermee terughoudend dient te worden omgegaan. Het beroepsgeheim dient een algemeen belang, namelijk de vrije toegang tot de zorg, zodat de patiënt hulp kan inroepen zonder enige terughoudendheid. Op grond van de WGBO, 7:457 lid 2, moet de gegevensverstrekking noodzakelijk zijn voor door de anderen te verrichten werkzaamheden. Goed hulpverlenerschap vraagt dat een hulpverlener een eigen afweging maakt over welke gegevens wel en welke niet te delen, waarbij alleen de gegevens gedeeld worden die daadwerkelijk nodig zijn voor de invulling van het onderwijskundig perspectief. Daarmee is altijd een binding aan het doel waarvoor de gegevens verstrekt worden.

Het handhaven van de huidige situatie waarbij het onderwijskundig perspectief niet wordt betrokken zou ertoe leiden dat een cruciaal deel, namelijk welke ontwikkelings- en onderwijsmogelijkheden een leerling heeft, wordt gemist. Hierdoor wordt een kind niet volledig in staat gesteld zich te ontplooien. Dit druist in tegen het recht op onderwijs. Het aantal (onnodige) vrijstellingen 5 onderdeel a zal dan niet afnemen.

Passende maatregelen

Er is binnen de beschreven doeleinden gekeken hoe de grondrechten van de betrokkene zoveel mogelijk kunnen worden beschermd. Daarom is ervoor gekozen dat een samenwerkingsverband niet zonder meer verplicht hoeft te worden betrokken. Het is aan de arts, psycholoog of pedagoog en zijn professionele afweging of en op welke wijze deze informatie inwint over het onderwijskundig perspectief van de leerling. Tevens dient de deskundige de ouder vooraf om toestemming te vragen voor het delen van deze gegevens. Mocht een ouder dus bezwaren hebben tegen het delen van gegevens met het samenwerkingsverband ten behoeve van het onderwijskundig perspectief, dan werkt dit niet belemmerend voor het afgeven van een vrijstelling 5 onderdeel a.

3.1.3. Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim

Een derde maatregel vormt het delen van gegevens met de leerplichtambtenaar en het samenwerkingsverband. De gemeente ziet toe op de leerplicht van kinderen. In de huidige situatie moet een school een ongeoorloofd verzuimmelding maken bij leerplicht vanaf 16 uur in de 4 weken en ontvangt leerplicht dan gegevens over het ongeoorloofd verzuim. Daarnaast kan een school onder het huidige stelsel een melding doen als sprake is van ongeoorloofd verzuim van minder dan 16 uren in vier weken. Dit blijkt nu impliciet uit de wetssytematiek van de Leerplichtwet 1969, de Wet register onderwijsdeelnemers en de onderhavige regelgeving. In het wetsvoorstel wordt deze grondslag geëxpliciteerd, waardoor het duidelijker wordt voor de betrokkenen wanneer deze gegevens gedeeld worden.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Op grond van de Leerplichtwet is ieder uur ongeoorloofd verzuim strafbaar. De leerplichtambtenaar dient toezicht te houden op deze norm. De leerplichtambtenaar kan onder het huidige stelsel al over de ongeoorloofd verzuimgegevens beschikken, maar dit blijkt slechts impliciet uit de wet bij ongeoorloofd verzuim onder 16 uur in de 4 weken. Om het voor alle betrokkene duidelijk te maken dat deze gegevensverwerking plaatsvindt, is er voor gekozen om in dit voorstel deze grondslag te expliciteren.

Passende maatregelen

Om de inmenging zo beperkt mogelijk te houden is er voor gekozen dat alleen individuele gegevens over ongeoorloofd verzuim met de leerplichtambtenaar mogen worden gedeeld. Scholen kunnen een signaal geven wanneer er volgens hun inschatting sprake is van zorgelijk verzuim, maar dan mogen alleen de gegevens over ongeoorloofd verzuim worden gedeeld met de leerplichtambtenaar. Daarnaast dienen scholen in hun verzuimbeleid op te nemen onder welke omstandigheden zij een signaal zorgelijk verzuim geven, zodat voor alle betrokkene duidelijk is wanneer en in welke omstandigheden deze gegevens worden gedeeld met de leerplichtambtenaar.

3.2. Nieuwe gegevensverwerkingen die niet tot de persoon herleidbaar zijn

Met dit voorstel wordt eveneens beoogd om het regionale en landelijke zicht op verzuim te verbeteren. In het voorstel wordt geregeld dat verzuimgegevens over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim op schoolniveau kunnen worden gedeeld met het samenwerkingsverband ten behoeve van de uitvoering van hun wettelijke taken, met de leerplichtambtenaar in het kader van het toezicht op de Leerplichtwet en met de Minister voor zover dit noodzakelijk is voor de beleidsvoorbereiding over verzuim.

In het huidige stelsel is het samenwerkingsverband verantwoordelijk voor het verbeteren van het realiseren van een dekkend onderwijsaanbod in de eigen regio terwijl het beschikking heeft over een beperkt aantal gegevens ten aanzien van verzuim en vrijstellingen in de regio. Het landelijk zicht wordt vormgegeven door de jaarlijkse leerplichttelling, waarbij gemeenten verzuimgegevens verstrekken op gemeenteniveau. Deze gegevensdeling is op dit moment echter niet eenduidig en niet goed vergelijkbaar, omdat elke school op haar eigen manier registreert. Daarnaast bestaat er geen eenduidige wijze hoe deze gegevens worden gedeeld met de gemeenten en de rijksoverheid. Hierdoor is er zowel regionaal als landelijk beperkt zicht op verzuim. Hierdoor wordt al jaren gerapporteerd dat verzuim toeneemt, maar kan er niet gericht worden ingegrepen, omdat niet duidelijk is waar het verzuim precies vandaan komt. Tevens is onduidelijk of dit komt door onvoldoende dekkend aanbod.

Gezien de geuite zorgen middels de consultaties en de uitvoeringstoetsen is ervoor gekozen dat de verzuimgegevens in een beperkt aantal categorieën (geoorloofd en ongeoorloofd) zullen worden geregistreerd en dat deze gegevens alleen geaggregeerd op schoolniveau zullen worden gedeeld. Op deze wijze verbetert het regionaal en landelijk zicht, maar worden er niet grootschalig individuele gegevens gedeeld.

4. Verhouding tot hoger recht

Het onderhavige wetsvoorstel is ingegeven door de wens van de regering om het aantal onnodig thuiszittende kinderen terug te brengen naar nul. Ieder kind in Nederland heeft recht op onderwijs. Het recht op onderwijs is onder andere vastgelegd in artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind. Dit recht wordt uitgewerkt in artikel 23 van de Grondwet. Toegang tot onderwijsvoorzieningen is evenwel niet voldoende om het recht op onderwijs te verwezenlijken. Het recht op onderwijs kan uitsluitend daadwerkelijk worden gerealiseerd als leerlingen ook profijt kunnen hebben van het onderwijs dat voor hen toegankelijk is.[49] Dat betekent dat er op de overheid een verplichting rust om barrières om volledig in het onderwijs te kunnen participeren weg te nemen. Verzuim en schooluitval staan haaks op het recht op onderwijs. Door het creëren van de juiste condities kunnen verzuim en schooluitval preventief tegen worden gegaan. (Veel) verzuim kan immers leiden tot schooluitval, thuiszitten, of het niet behalen van een diploma. Kinderen hebben recht op onderwijs dat gericht is op een zo breed mogelijke ontplooiing.

Met dit wetsvoorstel worden stappen gezet om dit recht te verwezenlijken. Dit gebeurt doordat scholen verplicht worden om verzuimbeleid te voeren en beter in staat worden gesteld het verzuim eenduidig te registreren. Zo valt het eerder op wanneer een kind niet aanwezig is en kan snel actie worden ondernomen en maatwerk worden geboden om het kind wel onderwijs te kunnen bieden. Wat past bij wat op moment dat nodig is, zoals een tijdelijke aanpassing van onderwijstijd middels de Variawet. Ook worden samenwerkingsverbanden in een betere informatiepositie gebracht en beter toegerust om verzuim, schooluitval en onnodige vrijstellingen 5 onderdeel a tegen te gaan. Daardoor zijn zij beter in staat een dekkend aanbod te creëren en de individuele leerling sneller te ondersteunen waar dat nodig is.

Het wetsvoorstel gaat mede uit van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: VN-verdrag handicap). Het betrekken van een onderwijskundig perspectief bij de vrijstellingsprocedure, dat met dit wetsvoorstel wordt geregeld, betekent tevens een verdere invulling van artikel 24, tweede lid, onder c en d, van het VN-verdrag handicap. Uit dit artikel volgt dat, om het recht op onderwijs voor mensen met een beperking te realiseren, zij de juiste ondersteuning dienen te ontvangen. In dit wetsvoorstel wordt een verplichting geregeld dat altijd voordat een verklaring voor een vrijstelling 5 onderdeel a wordt afgegeven er eerst moet worden gekeken naar de onderwijsmogelijkheden die op een redelijke afstand van de woonplaats van het kind beschikbaar zijn. Met deze verplichting wordt beoogd dat kinderen minder snel een vrijstelling 5 onderdeel a krijgen op basis van alleen een medisch advies, maar dat er wordt gekeken welke onderwijsmogelijkheden er wel beschikbaar zouden zijn voor het kind. Door daarnaast de duur van de vrijstellingen 5 onderdeel a aan te passen wordt ook voorkomen dat kinderen te snel een vrijstelling 5 onderdeel a krijgen voor de gehele leerplichtige leeftijd. Beide elementen van het wetsvoorstel dragen bij aan een verdere verwezenlijking van het recht op onderwijs voor kinderen met een beperking.

5. Gevolgen

5.1 Gevolgen voor het doenvermogen

Dit wetsvoorstel beoogt zoveel mogelijk tegemoet te komen aan het doenvermogen van burgers, in het bijzonder voor leerlingen, hun ouders en direct betrokkenen.[50]

Aanscherping verzuimbeleid

In tegenstelling tot de huidige praktijk, wordt het voor leerlingen en ouders duidelijker wat het beleid van de school is met betrekking tot verzuim en wat de school doet om verzuim te voorkomen. Zij weten voortaan welke afspraken en regels gelden, wanneer de school externe hulp en expertise inzet en tot wie zij zich kunnen wenden. Doordat het verzuimbeleid in de schoolgids of studentenstatuut wordt opgenomen, is het verzuimbeleid toegankelijk en hebben (afgevaardigden van) ouders en leerlingen bovendien instemmingsrecht op het verzuimbeleid.

Ook de school wordt door het aanscherpen van het verzuimbeleid in staat gesteld eerder (preventief) in actie te komen op verzuim. Het verzuimbeleid leidt tot een duidelijke aanpak en verdeling van verantwoordelijkheden, ook met betrekking tot de samenwerking met ketenpartners. De school krijgt verzuim eerder in beeld, kan daarmee eerder actie ondernemen en beter maatwerk bieden. Indien dit niet het gewenste resultaat oplevert, zal de school door – door betere samenwerking en afspraken –

[49] Vgl. EHRM 23 juli 1986, Series A no. 6 (*Belgische taalzaken*).
[50] In overeenstemming met het WRR Rapport 'Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid' (2017).

eerder de inzet en expertise van ketenpartners inschakelen om hen te helpen met een betreffende casus.

Het registeren van alle soorten verzuim in categorieën

Scholen registeren verplicht ongeoorloofd verzuim. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat scholen tevens het geoorloofd verzuim registeren. In de praktijk registeren veel scholen al het geoorloofd verzuim via daaraan onderliggende absentieredenen in het verzuimregistratiesysteem. Door deze ruimte open te laten en daarboven twee categorieën voor te stellen die via het registratiesysteem verstrekt worden, verandert er in de praktijk weinig tot niets voor het registeren van verzuim door leraren. Voor ouders en leerlingen heeft dit geen gevolgen voor hun doenvermogen, omdat dit alleen betrekking heeft op het registeren van verzuim door de school.

Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim

Middels het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim kan de school bij zorgelijk verzuim eerder een signaal afgeven. Met deze regel wordt zowel de school als de leerplichtambtenaar eerder in staat gesteld actie te ondernemen; vanuit de school is dit het signaal naar de leerplichtambtenaar en vanuit de leerplichtambtenaar om actie op de casus te ondernemen. De leerplichtambtenaar is hiermee geholpen, omdat zij in een vroegtijdig stadium betrokken kunnen worden. Deze maatregel heeft geen gevolgen voor het doenvermogen van burgers.

Verbeteren van regionaal en landelijk zicht op verzuim

Dit wetsvoorstel rust samenwerkingsverbanden beter toe om, samen met schoolbesturen en gemeenten, verzuim, schooluitval en onnodige vrijstellingen 5 onderdeel a tegen te gaan. Zij kunnen beter toetsen of het aanbod in de regio dekkend is en indien nodig gerichte acties ondernemen en adviseren over verzuim of bemiddelen bij het vinden van het juiste ondersteuningsaanbod. Dit voorstel brengt samenwerkingsverbanden meer in positie om, in het bijzonder aan de preventieve kant, hun taak ten aanzien van verzuim in te kunnen vullen en daarmee indirect scholen helpen hun zorgplicht te vervullen. Deze maatregel heeft eveneens geen gevolgen voor het doenvermogen van burgers.

Aanscherpen procedure vrijstelling 5 onderdeel a

Het aanscherpen van de procedure vrijstelling 5 onderdeel a 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 de vrijstelling komt, kan langer dan voor de duur van een jaar een vrijstelling 5 onderdeel a ontstaan. Ouders hoeven dan niet meer elk jaar de procedure voor het ontstaan van een vrijstelling 5 onderdeel a te volgen. Tevens zijn ouders ook meer verzekerd van een weloverwogen beslissing op de afgifte van een vrijstelling 5 onderdeel a, doordat met het wetsvoorstel ook het onderwijskundig perspectief bij de procedure van de vrijstelling 5 onderdeel a wordt meegenomen. Het betrekken van dit onderwijskundig perspectief leidt ertoe dat de betrokken arts, psycholoog of pedagoog een onderwijskundige onderbouwing kunnen geven aan de afgifte van een vrijstelling 5 onderdeel a. Hierdoor wordt, vanaf de inwerkingtreding van dit voorstel, rekening gehouden met maatwerkmogelijkheden in combinaties van onderwijs en zorg.

5.2 Gevolgen voor de regeldruk

Van de verplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien is nagegaan met welke regeldrukkosten ze gepaard gaan. Regeldrukkosten vallen uiteen in kennisnamekosten, inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten. Onder kennisnamekosten en inhoudelijke nalevingskosten wordt verstaan: kosten die burgers of instellingen moeten maken om kennis te nemen van en te voldoen aan de inhoudelijke eisen die wet- en regelgeving stellen. Dit zijn de overige kosten die moeten worden gemaakt (bovenop de *business as usual* kosten) om aan wet- en regelgeving te voldoen. Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, anders dan nalevingskosten, en voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.

Kennismakingskosten en inhoudelijke nalevingskosten

De gevolgen voor de kennisnamekosten zijn dat scholen, leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden moeten kennis nemen van het wetsvoorstel en ouders en leerlingen van het verzuimbeleid.

De inhoudelijke nalevingskosten zijn per maatregel over het algemeen beperkt. Hoewel het opstellen van het verzuimbeleid aan de voorkant vraagt om een jaarlijkse aanscherping en verwerking in de schoolgids, zal het aan de achterkant tijd en ruimte winnen doordat voor alle betrokkenen helder is

wat de regels en afspraken zijn op verzuim. Met de aanpassingen in de wet komen leerlingen eerder in beeld waardoor een tijdige interventie mogelijk wordt en reparatie achteraf niet nodig is. De maatregel om al het verzuim te registeren, wordt in de praktijk veelal al toegepast. Veel scholen registreren het geoorloofd verzuim al (in onderliggende absentieredenen). Wel moeten softwareleveranciers een eenmalige aanpassing doen in hun systemen voor het verstrekken van geaggregeerde data op schoolniveau en moet DUO aanpassingen maken in het systeem om deze gegareerde data te verstrekken aan leerplichtambtenaren, samenwerkingsverbanden en het Ministerie.

Op basis van onderzoek onderhavig aan de versie het wetsvoorstel dat in internetconsulatie is geweest[51], is de omslag van focus op verzuim naar schoolaanwezigheid achterwege gelaten. Het uitvoeren van een 'smal' verzuimbeleid past beter bij de huidige ontwikkelingen in de scholen en brengt minder kennismakingskosten en inhoudelijke nalevingskosten met zich mee. Het wetsvoorstel houdt hier, onder andere, rekening mee door het registreren van verzuim in een beperkt aantal categorieën te regelen, waarbij scholen onderliggend hun eigen absentieredenen kunnen blijven gebruiken. Wel kan het aanscherpen van dit verzuimbeleid in eerste instantie leiden tot meer meldingen omtrent verzuim en daarmee werkdruk. Op de langere termijn is het de verwachting dat dit daalt, omdat scholen gerichter en preventiever aan verzuim werken en in betere samenwerking met de leerplichtambtenaar.

Tot slot heeft de verplichting om het onderwijskundig perspectief te betrekken bij het verzoek om een vrijstelling 5 onderdeel a, gevolgen voor de inhoudelijke nalevingskosten voor zowel de deskundige als de betrokkene die het onderwijskundig perspectief opstelt. Het inhoudelijk verzorgen van onderwijskundig perspectief vraagt hierbij de meeste regeldruk.

Administratieve lasten

Er zijn incidentele regeldrukgevolgen door het aanpassen van administratieve processen bij de implementatie van de voorgestelde maatregelen. Scholen moeten hun verzuimbeleid aanscherpen. De verwachting is dat het nieuwe verzuimbeleid op termijn tijdswinst oplevert, omdat afspraken en regels omtrent verzuim helder zijn voor alle betrokkenen, zorgelijk verzuim eerder in beeld is en daar vroegtijdig actie op kan worden ondernomen.

Daarnaast wordt het onderwijskundig perspectief schriftelijk vastgelegd bij de aanscherping van de procedure vrijstelling 5 onderdeel a.

6. Uitvoering, toezicht en handhaving

Zowel door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) als de Inspectie van het Onderwijs (inspectie) is een uitvoeringstoets gedaan ten aanzien van dit wetsvoorstel. Beide hebben het voorstel uitvoerbaar geacht. Onderstaand volgt een korte samenvatting van de opmerkingen uit deze uitvoeringstoetsen, met daarbij de verwerking hiervan.

DUO

Dit besluit is voor een uitvoeringstoets voorgelegd aan DUO, de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst Rijk (ADR). DUO en de inspectie achten dit besluit uitvoerbaar, maakbaar en haalbaar. Vanuit de Auditdienst Rijk zijn geen opmerkingen ontvangen. Wel zijn enige opmerkingen geplaatst. In de uitvoeringstoets gaat DUO in op de consequenties voor de uitvoering door DUO in de registers. DUO geeft aan dat het voor de hand ligt om de informatie met betrekking tot de verbetering van het regionaal en landelijk zicht op verzuim via DUO in te winnen, omdat scholen en instellingen gewend zijn om informatie over verzuim aan DUO te leveren. Zij gaat daarbij in op de mogelijkheden en wenselijkheid voor scholen om deze informatie aan DUO te kunnen leveren. Voor het zicht op het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a merkt DUO op dat de reden van de vrijstelling 5 onderdeel a niet in het ROD is opgenomen. Deze informatie kan via geaggregeerd niveau aan DUO geleverd worden. Voor de maatregel waarin de leerplichtambtenaar tijdig wordt betrokken bij verzuim en de procedure rondom vrijstellingen 5 onderdeel a zullen geen aanpassingen in de registers nodig zijn. DUO gaat in de uitvoeringstoets ook in op de consequenties voor de informatieproducten waarin zij opmerkt dat het wetsvoorstel consequenties heeft voor de informatieproducten op het punt van het verbeteren van regionaal en landelijk zicht op verzuim. DUO merkt op dat indien het nodig is om gegevens over absoluut verzuim vaker door de gemeenten te laten verstrekken aan de informatieproducten, dit zal leiden tot een personele inspanning. Gezien deze inspanning zal deze informatie voor wat betreft absoluut verzuimers worden afgeleid uit de bij DUO bekende gegevens. Voor de bekostiging ziet DUO mogelijk beperkte gevolgen voor het hoofdproduct bekostiging, indien handhaving van het verzuim-

[51] Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut, 2023.

beleid kan leiden tot sancties waar DUO uitvoering aan moet geven. Tot slot vraagt het wetsvoorstel aanpassingen voor softwareleveranciers door aanpassingen in de administratiepakketten. Om deze aanpassingen mogelijk te maken, moet rekening gehouden worden met de benodigde tijd die softwareleveranciers nodig hebben en afspraken met hen worden gemaakt uit de uitwerking hiervan. Met bovenstaande punten is rekening gehouden in het onderhavige wetsvoorstel. Daarnaast zullen de verdere uitwerkingen van de gegevensverstrekkingen bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. DUO zal dan opnieuw om een uitvoeringstoets worden gevraagd en dan zal ook meer bekend worden over de benodigde inzet vanuit DUO.

Inspectie

De inspectie geeft ten aanzien van de nalevingsaspecten aan dat verduidelijkt dient te worden welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor een advies in het kader van verzuim als daarom gevraagd wordt. Tevens vraagt de inspectie om verduidelijking omtrent welke gemeente verantwoordelijk is. Ten aanzien van de uitvoerbaarheidsaspecten geeft de inspectie aan dat de data over verzuim regelmatige gedeeld of geactualiseerd moet worden. Ten slotte heeft de inspectie een aantal opmerkingen gemaakt over de aanscherping van het verzuimbeleid in het kader van meer richtinggevende kaders en de registratie en zicht op het verzuim. De memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan verduidelijkt.

7. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel kent waarschijnlijk slechts zeer geringe budgettaire effecten, die opgevangen worden binnen de bestaande budgetten voor primair en voortgezet onderwijs. De taak van het terugdringen van verzuim is momenteel al een taak van scholen en samenwerkingsverbanden. Scholen ontvangen hier geen aanvullende bekostiging voor. Voor het verbeteren van de registratie van verzuim zijn CA-middelen beschikbaar gesteld. Dit betreft € 1,0 miljoen in 2024 en € 0,5 miljoen structureel vanaf 2025. Het terugdringen van het aantal thuiszittende kinderen zal als gevolg hebben dat er meer leerlingen ingeschreven staan aan een instellingen in het po of vo. Dit effect zal terugkomen in de jaarlijkse referentieraming, waarvan de gevolgen met de voorjaarsnota worden verwerkt in de begroting.

8. Advies en consultatie

8.1 Internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is tussen 15 juli en 23 september 2022 opengezet voor internetconsultatie. In de consultatieperiode zijn 165 reacties binnengekomen.

De reacties zijn afkomstig van onder meer samenwerkingsverbanden, gemeenten, ouders, ouderorganisaties, kinderrechtenorganisaties, brancheorganisaties en zorgpartijen. De reacties op de internetconsultatie zijn verschillend van aard, maar waren voor een aanzienlijk deel kritisch. Uit de internetconsultatie zijn meerdere aandachtspunten naar voren gekomen die hierna worden uiteengezet en waar de regering rekening mee heeft gehouden in voorliggende wetsvoorstel. Tevens wordt hieronder aangegeven hoe de uitkomsten van de internetconsultatie zijn verwerkt in het wetsvoorstel.

Passend onderwijs

Het wetsvoorstel verzuim past in het bredere kader van passend onderwijs. Een groot aantal respondenten heeft de internetconsultatie aangegrepen om uiting te geven aan hun zorgen over passend onderwijs. Hierbij wordt genoemd dat de voorgestelde maatregelen voorbij gaan aan het verbeteren van het passend onderwijs en dat dit wetsvoorstel het probleem van thuiszittende kinderen niet oplost. In het verlengde hiervan spelen in de reacties maatwerk en onderliggende oorzaken van verzuim een rol. Andere reacties hebben betrekking op daaraan gerelateerde onderwerpen zoals jeugdzorg/-hulp, hoogbegaafdheid, vrijstelling 5 onderdeel b, thuisonderwijs, hoorrecht en een tekort aan geschikte onderwijsplekken. Ook de samenhang en nadere uitwerking van verzuimaanpak voor het mbo wordt meegeven als aandachtspunt.

Gelet op bovenstaande is de toelichting bij het wetsvoorstel aangepast, waarbij het wetsvoorstel wordt geplaatst in het bredere kader rondom de trajecten die momenteel lopen om de diverse problemen rondom passend onderwijs op te lossen.

Privacy van leerlingen

Tevens zijn zorgen geuit over de privacy van leerlingen. De zorgen van de respondenten zitten vooral bij het voornemen van registratie van al het verzuim en het delen van de gegevens met de leerplicht-

ambtenaar en het samenwerkingsverband. Een groot aantal respondenten heeft aangegeven dat het delen en bewaren van geoorloofd verzuimgegevens niet proportioneel is en ook niet in verhouding staat tot de privacy van de leerling. Daarbij zou hiertoe ook geen noodzaak zijn in relatie tot het terugdringen van ongeoorloofd verzuim. Het delen van medische gegevens wordt niet wenselijk en noodzakelijk geacht en het is voor veel respondenten onduidelijk welke gegevens wanneer gedeeld zullen worden en wat nodig is voor zowel de leerplichtambtenaar als het samenwerkingsverband. Voorts wordt in een aantal reacties gesteld dat verzuimgegevens alleen gedeeld mogen worden indien dit echt noodzakelijk is. In de reacties wordt voorgesteld dat eerst een gesprek verplicht wordt tussen de school en ouders voordat verzuimgegevens gedeeld kunnen en mogen worden met de leerplichtambtenaar. Tevens wordt door de respondenten voorgesteld dat er pas verzuimgegevens mogen worden gedeeld na toestemming van de ouders of leerling of door enkel feitelijke verzuimgegevens te delen over bijvoorbeeld tijdstippen.

Gelet op bovenstaande zorgen is het wetsvoorstel aangepast. Het is daardoor in tegenstelling tot de versie van het wetsvoorstel dat in internetconsulatie is geweest, niet meer mogelijk dat individuele gegevens over geoorloofd verzuim worden verzameld en verstrekt. De bestaande gegevensverwerking bij een verzuimmelding via DUO van ongeoorloofd verzuim bij individuele leerlingen blijft behouden. De gegevens over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim zullen alleen op schoolniveau worden verstrekt.

Leerplichtambtenaar

Uit de reacties blijkt dat het voeren van een goed en vroegtijdig gesprek over verzuim belangrijk wordt geacht. Het betrekken van de leerplichtambtenaar in relatie tot gegevensdeling zorgt voor een tweespalt. Een deel van de respondenten vindt het delen en registreren van verzuimgegevens voor de leerplichtambtenaar zorgelijk, terwijl anderzijds wordt benoemd dat juist de leerplichtambtenaar een grote rol kan spelen in de focus op het bespreken van vroegtijdig verzuim en het adviseren van scholen daarin. Daarmee moet door nadere keuzes de rol en taak van de leerplichtambtenaar verder verduidelijkt worden, waarbij in een reactie ook het strafrechtelijke bevoegdheid van de leerplichtambtenaar wordt benoemd. Aanvullend wordt genoemd dat de voorgestelde maatregelen op korte termijn meer van de leerplichtambtenaar zal vragen, terwijl daar geen extra middelen tegenover staan.

Gelet op bovenstaande is verduidelijkt wanneer scholen een melding zorgelijk verzuim kunnen doen. Daarnaast wordt er door het ministerie van OCW in samenwerking met belangrijke actoren een apart onderzoek gestart naar de strafrechtelijke rol van de leerplichtambtenaar.

Registratie

De registratie van verzuim roept bij de respondenten vragen op. Enerzijds gaan die over het doel achter de registratie en anderzijds over de praktische uitwerking. Genoemd wordt dat registratie geen doel op zich mag zijn en er risico's bestaan op automatische interventies van scholen. In het wetsvoorstel is verduidelijkt dat registratie als hulpmiddel bedoeld is ten aanzien van verzuim bij leerlingen. Zij kan daarmee eerder het gesprek voeren met ouders en leerling om verder verzuim te voorkomen.
In de praktische uitwerking komt veelvuldig terug dat registratie zo eenvoudig en eenduidig mogelijk moet zijn, zonder teveel regeldruk en voorwaarden; 'eenduidige registratie, maakt analyse mogelijk'. De respondenten geven het advies om het aantal categorieën te beperken, door bijvoorbeeld enkel ongeoorloofd verzuim te specificeren in categorieën.

Gelet op bovenstaande is het wetsvoorstel aangepast en zullen de categorieën in lagere regeling worden beperkt naar geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim. Daarbinnen behouden scholen de mogelijkheid naar eigen inzicht absentieredenen in de verzuimregistratie te hanteren.

Verzuimbeleid scholen

Positief wordt geoordeeld over het aanscherpen van het verzuimbeleid van scholen. Het wordt belangrijk geacht dat scholen hun verzuimbeleid sterker neerzetten en zij daarbij de eerste verantwoordelijkheid hebben. Dit laatste punt vereist aanscherping in het wetsvoorstel; de school staat aan het begin van de keten en is als eerste aan zet. De respondenten vinden het daarbij belangrijk dat er kaders worden afgesproken, maar dat de invulling hiervan aan de school wordt overgelaten. Er moet ruimte zijn voor maatwerk. Een genoemd risico is het creëren van een papieren tijger. Het wordt daarom van belang geacht flankerend beleid te maken en scholen te faciliteren in het verzuimbeleid. Voor de invulling van het verzuimbeleid worden door de respondenten verschillende voorstellen gedaan. Zo dient er meer aandacht te zijn voor het gesprek met ouders en school. Ook dient te worden vermeld wie wat doet in de school en wanneer externen (zoals de leerplichtambtenaar) worden ingeschakeld. Ten slotte wordt voorgesteld voldoende te investeren in opleidingen voor leraren voor

het voeren van goede gesprekken. De eerste twee voorstellen worden meegenomen in lagere regelgeving.

Aanwezigheidsbeleid

Veel reacties stellen dat het aanwezigheidsbeleid geen doel op zich moet worden. De reacties over de focus op aanwezigheid zijn wellicht verdeeld. Een voorstander geeft aan dat het gaat om denken in aanwezigheid, hetgeen een gezamenlijke verantwoordelijkheid beoogt. De betekenis en belang van het aanwezigheidsbeleid moet beter worden uitgelegd. Tevens wordt benoemd dat enkele zaken door elkaar lopen; denken in aanwezigheid enerzijds en controle en stevige gesprekken anderzijds. Ook zijn oorzaak en gevolg omgedraaid; als je je welkom voelt, ben je aanwezig op school.
Het wetsvoorstel is hierop aangepast. De nadruk op aanwezigheidsbeleid is uit het voorstel gehaald.

Samenwerkingsverbanden

Het toegankelijk maken van verzuimgegevens voor samenwerkingsverbanden leidt tot verdeeldheid in de reacties: een aantal respondenten vindt dit niet nodig en een aantal respondenten is juist positief over dit voorstel. Hierbij moet worden verduidelijkt dat het gaat om het totaalbeeld van verzuimgegevens op schoolniveau, niet op leerlingniveau (tenzij vrijstelling 5 onderdeel a). Het opnemen van nieuwe taken leidt bij de respondenten tot onduidelijkheid over de taken, rollen en verantwoordelijkheden van het samenwerkingsverband (en financiering hiervan). Hierbij geven zij enerzijds terug dat dit verduidelijkt moet worden en dat het anderzijds van belang is dat de eerste verantwoordelijkheid bij de school ligt.

Gelet op bovenstaande is de wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden bij het terugdringen van verzuim uit het voorstel gehaald. Daarnaast zullen samenwerkingsverbanden alleen op schoolniveau gegevens ontvangen over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim. Ook krijgen ze aantallen van absoluut verzuim en adviseren bij de vrijstelling 5, onderdeel a.

Vrijstelling 5 onderdeel a

Het wetsvoorstel scherpt tevens de procedure rond de vrijstelling 5 onderdeel a van de Leerplichtwet aan. Hierbij komt er variatie in de duur van een vrijstelling 5 onderdeel a en wordt een onderwijskundig perspectief betrokken bij de afgifte van een vrijstelling 5 onderdeel a. Over het eerste zijn louter positieve reacties, bij het onderwijskundig perspectief zijn de reacties verdeeld. Er zijn met name uitvoeringsvragen over de vorm, procedure en de rol van het samenwerkingsverband hierbij.

Het wetsvoorstel gaat uit van een open adviesvorm. Ook dit wordt zowel wenselijk als niet wenselijk beschouwd. Wenselijk vanwege de mogelijkheid tot eigen invulling, onwenselijk omdat ouders mogelijkerwijs niets hebben om op te staan. Genoemd wordt dat dit de rechtspositie ouders ondermijnt. Daarop inhakend, worden de volgende procedurele voorstellen gedaan: wijzig de procedure vrijstellingen 5 onderdeel a van rechtswege naar verzoek om een beroep van ouders mogelijk te maken, betrek kind bij onderwijskundig perspectief en zorg voor een gerichte procedure bij het mbo (daar zijn geen samenwerkingsverbanden). Deze procedurele voorstellen zijn niet overgenomen.
Tot slot stellen respondenten de vraag of het samenwerkingsverband wel de juiste partij is voor een neutraal onderwijskundig perspectief, omdat zij vaak al eerder betrokken worden en verantwoordelijk zijn voor een dekkend aanbod en hier vervolgens op adviseren.

Gelet op bovenstaande is het verplicht betrekken van het samenwerkingsverband door de betrokken deskundige bij een verklaring voor een vrijstelling 5 onderdeel a uit het voorstel gehaald. Een deskundige kan nog wel een samenwerkingsverband verzoeken om advies uit brengen over het onderwijskundig perspectief. Daarnaast wordt het onderwijskundig perspectief schriftelijk vastgelegd.

8.2 ATR-advies

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna ATR) heeft advies gegeven op de versie van het wetsvoorstel nadat deze in internetconsulatie is geweest. Het ATR adviseert het wetsvoorstel in deze versie niet in te dienen. De regering heeft rekening gehouden met de adviezen van de ATR. De voorgestelde maatregelen zijn aangepast. De adviespunten zijn verwerkt in de toelichting en worden hieronder kort toegelicht.

Het college adviseert een concrete doelstelling te formuleren voor het terugdringen van schoolverzuim en schooluitval en voor het verminderen van het aantal vrijstellingen van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden.
De doelstelling uit het coalitieakkoord is om het aantal onnodige thuiszitters terug te brengen naar nul. Deze doelstelling wordt vormgegeven door de in de inleiding genoemde verzuimaanpak, waar dit

wetsvoorstel toebehoort. Momenteel is er beperkt zicht op schoolverzuim en -uitval. Voortvloeiend uit het wetsvoorstel worden deze onderwerpen allereerst beter in kaart gebracht om in een later stadium een volgende stap te zetten.

Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel aan te geven of en zo ja welke mogelijk minder belastende oplossingen zijn bezien om binnen het onderwijs leerlingen te ondersteunen en waarom die oplossingen niet zijn gekozen.
Zoals in de inleiding omschreven zijn er de afgelopen jaren al verschillende maatregelen genomen om (langdurig) verzuim en schooluitval tegen te gaan. Deze maatregelen zijn niet voldoende gebleken. Daarnaast zijn er in het wetsvoorstel verschillende aanpassingen gedaan in de voorgestelde maatregelen die minder belastend zijn. Zo is de voorgestelde wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden ten aanzien van het terugdringen van verzuim verwijderd en is bij de voorgestelde verzuimcategorieën de aanpassing gemaakt om deze eenduidig te houden en scholen de mogelijkheid te blijven geven om – op basis van hoe veel scholen nu al werken – verzuim te registeren in onderliggende absentieredenen. De voorgestelde maatregel om al het verzuim te registeren wordt door veel scholen in de praktijk al uitgevoerd, net als het gegeven dat scholen volgens huidige wetgeving al een verzuimbeleid moeten hebben. Door aan te sluiten op bestaande elementen is de verwachting dat de belasting wordt beperkt. Het is tevens de verwachting dat de maatregelen op termijn tijdswinst opleveren, een leerling met zorgelijk verzuim eerder in beeld is en daar vroegtijdig actie – in samenwerking met ketenpartners – op kan worden ondernomen.

Het college adviseert ter voorbereiding op de implementatie van het wetsvoorstel in de praktijk te inventariseren of en wanneer de betrokken professionals voldoende en adequaat zijn toegerust om aan de wettelijke verplichtingen en de verwachtingen ten aanzien van registratie en adviestaken te kunnen voldoen.
De toerusting van betrokken professionals in verband met onderhavig wetsvoorstel zijn in kaart gebracht middels onderzoek.[52] In dit onderzoek is, op basis van de versie van het wetsvoorstel dat in internetconsulatie is geweest, de omslag van focus op verzuim naar schoolaanwezigheid, onderzocht. Hoewel er op inhoudelijke aspecten veel overeenstemming is op de focus naar schoolaanwezigheid, wijst het onderzoek ook uit dat het onderwijsveld nog niet zover is deze omslag te maken. Het uitvoeren van een ‘smal’ verzuimbeleid past beter bij de huidige stand van zaken en ontwikkelingen in de scholen. Het wetsvoorstel houdt hier, onder andere, rekening mee door het registreren van verzuim in een beperkt aantal categorieën te regelen, waarbij scholen onderliggend hun eigen absentieredenen kunnen blijven gebruiken. Om scholen te ondersteunen zal de regering in samenwerking met betrokken partijen flankerend beleid opstellen dat er onder ander op gericht is scholen goed te informeren over hun taken met betrekking tot verzuim.
Tot slot kan het samenwerkingsverband op verzoek een onderwijskundig perspectief geven. Door haar huidige expertise ten aanzien van dekkend aanbod en kennis van casuïstiek zal het samenwerkingsverband aan deze verwachting kunnen voldoen.

Het college adviseert om nader uiteen te zetten of en in hoeverre scholen over voldoende mensen en middelen beschikken om aan de extra registratieverplichtingen te voldoen.
Scholen zijn al verplicht het ongeoorloofd verzuim te registeren. De maatregel om ook het geoorloofd verzuim te registeren wordt in de praktijk al door veel scholen gedaan. Het is daarom de verwachting dat alle scholen aan deze extra registratieverplichting kunnen voldoen. Door de voorgestelde categorieën vanuit het verzuimregistratiesysteem op schoolniveau te leveren, zal dit geen extra handeling voor de school betekenen.
Daarnaast ontvangen scholen momenteel al middelen ten aanzien van verzuim. Deze middelen kunnen worden aangewend om het verzuimbeleid aan te scherpen.

Het college adviseert alle regeldrukeffecten te beschrijven en de regeldrukkosten volledig en correct te berekenen, conform de Rijksbrede methodiek.
In paragraaf 5.2 worden de regeldrukeffecten beschreven, uiteengezet in kennisnamekosten, inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten.

8.3 Autoriteit Persoonsgegevens

Op 8 juni 2023 heeft de AP haar advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. De AP heeft daarin het volgende geadviseerd:
a. De AP adviseert om het beeld over de stijging van het aantal vrijstellingen in de toelichting in overeenstemming te brengen met het eindrapport.
b. De AP adviseert om in de toelichting aan te geven welke uitzonderingsgrond van toepassing is en

[52] Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut, 2023.

op welke wijze wordt voldaan aan de eisen die de betreffende uitzonderingsgrond stelt, waaronder het noodzakelijkheidsvereiste.
c. De AP geeft in overweging het concept ter advisering voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES.

De adviezen van de AP hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. De adviezen zijn als volgt verwerkt:
a. In de toelichting is het beeld over de stijging van het aantal vrijstelling 5 onderdeel a in overeenstemming gebracht met het eindrapport. Zie paragraaf 2.5.2 van deze toelichting.
b. In de toelichting is nadrukkelijker ingegaan op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Er is aangegeven dat er sprake is van de uitzonderinggrond beschreven in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, AVG. Daarnaast is beschreven op welke wijze wordt voldaan aan de uitzonderingsgrond en het noodzakelijkheidsvereiste. Zie paragraaf 3 van deze toelichting.
c. Het advies is in overweging genomen. In overleg met de vertegenwoordiger van Caribisch Nederland is besloten het concept niet ook aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES voor te leggen. De consultatie die heeft plaatsgevonden op Caribisch Nederland wordt voldoende geacht.

9. Monitoring

Het Ministerie van OCW ontvangt jaarlijks via DUO de cijfers uit de leerplichttelling.[53] De regering rapporteert hierover jaarlijks aan de Tweede Kamer. Die cijfers geven inzicht in het ongeoorloofde verzuim (relatief verzuim langer dan vier weken aaneengesloten alsmede het aantal absoluut verzuimers) en het aantal vrijstellingen 5 onderdeel a.

De maatregelen van dit wetsvoorstel op schoolniveau hebben ook betrekking op geoorloofd verzuim. Hierdoor kan naast deze jaarlijkse leerplichttelling ook een additionele uitvraag worden gedaan op het gebied van verzuim. Mede daardoor kan worden gemonitord of er minder sprake is van verzuim. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komt er op school- regionaal en landelijk niveau beter zicht in het geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim. Op basis van het betere inzicht, kan de regering zo nodig extra maatregelen nemen als blijkt dat de doelstelling (voorkomen en vermindering van het verzuim) niet wordt gehaald.

Met dit wetsvoorstel zal de inspectie ook toezien op de verplichte elementen in het verzuimbeleid. De inspectie ziet toe of het verzuimbeleid van de school wordt opgenomen in de schoolgids of het studentenstatuut en of de school een registratiesysteem heeft die aan de wettelijke eisen voldoet. Daarnaast zal de inspectie toezien op de inhoud van het verzuimbeleid.

10. Inwerkingtreding

Het voorstel zal gefaseerd in werking treden. De bepalingen over verzuimbeleid zullen eerst in werking treden en de artikelen over de verzuimregistratie op een later tijdstip, zodat DUO voldoende tijd heeft om haar systemen hierop aan te passen. Daarnaast zullen de bepalingen ten aanzien van Caribisch Nederland op een later moment in werking treden. De scholen op Caribisch Nederland zijn nog niet aangesloten bij het register onderwijsdeelnemers. Dit wordt middels een ander traject geregeld. De bepalingen ten aanzien van de verzuimregistratie zullen daarom op een later moment, tegelijkertijd met de aansluiting op het register onderwijsdeelnemers, in werking treden.

B. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A en artikel II, onderdeel A [wijziging artikel 1 Lpw 1969 en artikel 1 Lpw BES]

Aan de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES worden drie begripsbepalingen toegevoegd.

In de eerste plaats het begrip *'onderwijskundig perspectief'*. Bij de vrijstelling, bedoeld in artikel 5 onderdeel a, Lpw 1969 of artikel 15, onderdeel B, Lpw BES wordt voorgesteld voortaan het onderwijskundig perspectief van een jongere te betrekken. Het gaat om de ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs (al dan niet in combinatie met vormen van zorg) binnen een redelijke afstand van de woonplaats.

Ten tweede wordt ter verduidelijking van de bestaande wetgeving de begripsbepaling 'verzuim' toegevoegd. Het gaat om afwezigheid van een leerling bij les of praktijktijd als bedoeld in artikel 4,

[53] Artikel 17 Wet register onderwijsdeelnemers.

tweede lid, Lpw 1969 of artikel 10, tweede lid, Lpw BES.

Ten derde wordt aan de Leerplichtwet 1969 het begrip *'samenwerkingsverband'*. Het gaat hier om samenwerkingsverbanden als bedoeld in artikel 1 van de WPO of artikel 1.1. van de WVO 2020. Samenwerkingsverband worden door dit voorstel expliciet genoemd in de Leerplichtwet in het kader van de vrijstelling 5 onderdeel a en de gegevens over verzuim op schoolniveau.

Tot slot wordt aan de Leerplichtwet BES het begrip *'Expertisecentrum onderwijszorg'* toegevoegd. Het gaat om de rechtspersoon, bedoeld in artikel 28, eerste lid, van de WPO BES en artikel 11.18 WVO 2020.

Artikel I, onderdeel B en artikel II, onderdeel B [wijziging artikel 6 Lpw 1969 en artikel 15 Lpw BES]

In het huidige artikel 6, derde lid, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 15, derde lid, van de Leerplichtwet BES, is geregeld dat een beroep op een vrijstelling wordt gedaan voordat het kind de leerplichtige leeftijd bereikt, en vervolgens ieder jaar opnieuw voor 1 juli. In het volgende lid is daarop een uitzondering neergelegd, namelijk voor het geval de deskundige oordeelt dat een kind nooit geschikt zal zijn om te worden ingeschreven op een school. Uit deze twee onderdelen wordt op dit moment afgeleid dat de vrijstelling op grond van artikel 5 onderdeel a óf voor de duur van een jaar, óf voor de gehele leerplichtige leeftijd geldt.

Zoals in het algemeen deel is beschreven, is er behoefte aan meer flexibiliteit en maatwerk. In de praktijk zijn er veel kinderen van wie duidelijk is dat ze voor meerdere jaren vrijgesteld moeten worden van de leerplicht, maar voor wie een permanente vrijstelling geen recht doet aan de ontwikkelingsmogelijkheden van het kind.

In dit onderdeel worden daarom het tweede en het derde lid opnieuw vastgesteld. In het tweede lid wordt de kennisgeving van een beroep op een vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische gronden (artikel 5, onderdeel a Lpw 1969 en artikel 14, onderdeel a Lpw BES) geregeld en in het derde lid wordt de kennisgeving van een beroep op een vrijstelling op grond van richtingsbezwaren (artikel 5, onderdeel b Lpw 1969 en artikel 14, onderdeel b Lpw BES), op grond van het volgen van onderwijs in het buitenland (artikel 5 onderdeel c Lpw 1969 en artikel 14, onderdeel c Lpw BES) of op grond van een trekkend bestaan (artikel 5a Lpw 1969).

Artikel 6, tweede lid LPW en artikel 15, tweede lid LPW BES

Het tweede lid bepaalt de wijze van kennisgeven van een beroep op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Die kennisgeving moet worden gedaan ten minste vier weken voor aanvang van de leerplichtige leeftijd als op dat moment al duidelijk is dat het kind moet worden vrijgesteld. Voor een kind dat op latere leeftijd wordt vrijgesteld moet op grond van het voorgestelde tweede lid, onderdeel b, de kennisgeving binnen drie maanden na afgifte van de verklaring door een deskundige worden gedaan.

Uit artikel 10, tweede lid, onderdeel b, van de Wet register onderwijsdeelnemers volgt dat de begin- en einddatum van de vrijstelling vast moet staan. De deskundige zal dus in de verklaring moeten aangeven voor welke periode hij het kind lichamelijk of psychisch ongeschikt vindt om te worden ingeschreven op een school. De deskundige kan daarbij nog steeds aangeven dat de vrijstelling moet gelden voor de gehele leerplichtige leeftijd. De tweedeling die nu bestaat tussen een tijdelijke of een permanente vrijstelling komt hierdoor te vervallen.

Artikel 6, derde lid LPW en artikel 15, derde lid LPW BES

Het voorgestelde derde lid geldt voor de overige vrijstellingsgronden in de Leerplichtwet, dus vrijstellingen op grond van richtingsbezwaren, vanwege het volgen van onderwijs in het buitenland of in een ander openbaar lichaam, en op grond van een trekkend bestaan. Voor vrijstellingen op die gronden moet de kennisgeving worden gedaan voordat de jongere leerplichtig wordt, en daarna ieder jaar opnieuw voor 1 juli. Ook wanneer pas op latere leeftijd een beroep op de vrijstellingsgrond wordt gedaan, moet dat dat ieder jaar opnieuw worden gedaan. Deze bepaling wijzigt niet ten aanzien van de huidige bepaling.

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel C [wijziging artikel 7 Lpw 1969 en wijziging artikel 16 Lpw BES]

Artikel 7, eerste lid Lpw 1969 en artikel 16, eerste lid Lpw BES

In het eerste lid is toegevoegd dat de jongere *niet of gedurende een bepaalde periode* ongeschikt kan worden geacht om onderwijs te volgen. Met die voorgestelde tekst wordt tot uitdrukking gebracht dat de vrijstelling in beginsel tijdelijk is, zoals in paragraaf 2.5.3 van het algemeen deel van de toelichting is beschreven. Het is aan de deskundige om te bepalen voor welke periode hij de jongere vrij zou willen stellen. Daarbij bestaat nog steeds de mogelijkheid om te bepalen dat dat voor de gehele leerplichtige periode geldt. De regering gaat er wel vanuit dat dat slechts in uitzonderingsgevallen aan de orde zal zijn: het is veeleer wenselijk om periodiek te heroverwegen of een vrijstelling nog de beste optie is voor een kind, of dat er na verloop van tijd wellicht nieuwe maatwerkmogelijkheden zijn om toch een vorm van onderwijs mogelijk te maken.

Artikel 7, tweede lid Lpw 1969 en artikel 16, tweede lid Lpw BES

Voor de leesbaarheid is de oude tekst van artikel 7 en 16 in twee leden gesplitst – te weten het eerste en tweede lid van het voorgestelde nieuwe artikel 7 en 16. In dit lid wordt verder geen materiële wijziging van het recht voorgesteld.

Artikel 7, derde lid Lpw 1969 en artikel 16, derde lid Lpw BES

Dit lid beoogt te regelen dat de arts, psycholoog of pedagoog bij de verklaring altijd het onderwijskundig perspectief van de jongere meeweegt in zijn afweging. Het perspectief over welke ontwikkelmogelijkheden er voor een jongere waarvoor een vrijstelling wordt overwogen, mogelijk is in het onderwijs, dient door de deskundige te worden meegewogen bij zijn oordeel of hij een kind geschikt acht om tot een school of instelling te worden toegelaten. Zie ook paragraaf 2.5.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 7, vierde lid Lpw 1969 en artikel 16, vierde lid Lpw BES

De deskundige kan voor informatie over het onderwijskundig perspectief van een jongere advies inwinnen bij een samenwerkingsverband. In het geval dat er nog geen samenwerkingsverband betrokken is bij de jongere kan het voor een deskundige behulpzaam zijn om een samenwerkingsverband te raadplegen over de onderwijsmogelijkheden in de regio. Dit is in het bijzonder het geval bij jongere voor wie gelijk bij het bereiken van de leerplichtige leeftijd een vrijstelling wordt aangevraagd. Indien een deskundige een samenwerkingsverband verzoekt om advies te geven over het onderwijskundig perspectief, dan is het samenwerkingsverband verplicht om hieraan mee te werken. Welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor het onderwijskundig perspectief is afhankelijk van de omstandigheid of een kind is ingeschreven bij een school of niet. Indien een kind is ingeschreven geldt het schoolplaatsbeginsel. In het geval een kind niet is ingeschreven geldt het woonplaatsbeginsel. Zie voor dit onderdeel ook paragraaf 2.5.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel D, en artikel II, onderdeel D [wijziging artikel 21a Lpw 1969 en artikel 33 Lpw BES]

Artikel 21a, derde lid (nieuw) Lpw 1969 en artikel 33, vijfde lid (nieuw) Lpw BES

Op dit moment zijn scholen pas verplicht ongeoorloofd verzuim te leveren aan het register onderwijsdeelnemers wanneer het verzuim meer dan 16 uur in vier weken bedraagt. Het beleid van de regering is gericht op vroege signalering om langdurig relatief verzuim, thuiszitten en voortijdig schoolverlaten voor te zijn. Daarom wordt in dit lid voorgesteld dat scholen voortaan al bij minder dan 16 uur in vier weken verzuim een melding kunnen doen. Dit kan de school bijvoorbeeld doen wanneer er zorgen bestaan over een leerling, en de school het noodzakelijk acht om snel een leerplichtambtenaar in te schakelen. Zie ook paragraaf 2.1.3. van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 21a, vierde lid (nieuw) Lpw 1969 en artikel 33, zesde lid (nieuw) Lpw BES

In dit lid wordt voorgesteld dat het hoofd van de school of de instelling uitsluitend de gegevens genoemd in het voorgaande lid kan leveren aan het register onderwijsdeelnemers indien de omstandigheden die leiden tot de levering zijn opgenomen in het verzuimbeleid van de school dan wel instelling. De school of instelling dient in het verzuimbeleid te omschrijven, in welke gevallen of omstandigheden een melding zal worden gedaan bij minder dan 16 uur verzuim in vier weken. Op die manier zal voor alle betrokkenen op voorhand duidelijk zijn wanneer de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld.

Artikel I, onderdeel E en artikel II, onderdeel E [wijziging artikel 21b Lpw 1969 en artikel 33a Lpw BES]

Artikel 21b Lpw 1969 en artikel 33a Lpw BES

Dit artikel regelt de levering en verstrekking van verzuimgegevens op schoolniveau.

Eerste lid (levering van gegevens aan DUO)

Dit lid regelt een verplichting voor het hoofd van een school of instelling om gegevens te leveren over verzuim geaggregeerd op schoolniveau aan Onze Minister. In de praktijk betreft de verstrekking van de gegevens aan DUO. Voorgesteld wordt in lagere regelgeving deze leveringsverplichting verder uit te werken, waarbij in elk geval zal worden bepaald dat scholen of instellingen de categorieën geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim apart aan leveren. Het gaat om het aantal uren verzuim per categorie per school of instelling. Op die manier wordt geborgd dat de gegevens niet individueel herleidbaar zijn tot de jongere. Het is expliciet niet de bedoeling dat per onderwijsdeelnemer gegevens over het verzuim worden aangeleverd. Het gaat hier dus om een levering van gegevens die buiten het register onderwijsdeelnemers zal gaan, omdat het hier niet gaat om een verstrekking van persoonsgegevens per onderwijsdeelnemer. Daarom wordt voorgesteld deze leveringsverplichting vast te leggen in de Lpw 1969 en de Lpw BES en niet in de Wet register onderwijsdeelnemers.

Tweede, derde en vierde lid (verstrekking van gegevens aan het college van burgemeester en wethouders, samenwerkingsverbanden en het ministerie van OCW)

In deze leden wordt geregeld aan wie DUO de geaggregeerde gegevens over verzuim vervolgens mag verstrekken. Dit is in de eerste plaats aan de Minister voor de beleidsvoorbereiding over verzuim. Daarnaast mag het worden verstrekt aan het college van burgemeester en wethouders. Leerplichtambtenaren ontvangen de gegevens over relatief verzuim ten behoeve van hun toezichtstaak op grond van de Leerplichtwet. Leerplichtambtenaren kunnen op basis van deze gegevens een patroon van veel verzuim bij school of instelling herkennen en dit benutten om vervolgens het gesprek aan te gaan met een school of instelling. Ten derde regelt dit artikel voor Europees Nederland dat de gegevens mogen worden verstrekt aan het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband ontvangt de gegevens ten behoeve van zijn taak om te zorgen voor een dekkend aanbod van onderwijsmogelijkheden in de regio.[54] Het samenwerkingsverband kan eveneens op basis van deze gegevens het gesprek aangaan met een school of instelling om te achterhalen of het verzuim wordt veroorzaakt door een gebrek aan voldoende onderwijsaanbod in de regio.

Vijfde lid

In dit lid wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur de levering en verstrekking van de gegevens over verzuim op schoolniveau nader uit te werken. Voorgesteld wordt om in lagere regelgeving uit te werken hoe een school of instelling deze gegevens dient aan te leveren bij DUO en hoe de DUO deze gegevens volgens verstrekt aan de wettelijk gerechtigden.

Zie voor dit onderdeel ook paragraaf 2.4.3. van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel III, onderdeel B, artikel IV, onderdeel A, artikel V, onderdeel B, artikel VI, onderdeel B, artikel VII, onderdeel A, artikel VIII, onderdeel B [Wijziging artikel 7.4.8 WEB, 7.4.10 WEB BES, 22 WEC, 13 WPO, 16 WPO BES, 2.92 WVO 2020]

Dit onderdeel regelt een verwijzing in de artikelen over de schoolgids naar het nieuw voorgestelde artikel over het verzuimbeleid. Het verzuimbeleid van een school moet ook nu al in de schoolgids worden opgenomen, maar daarbij zijn nog geen kaders gegeven waar dit verzuimbeleid aan moest voldoen. Dit voorstel regelt de verplichting voor scholen en instellingen om een verzuimbeleid op te stellen en daarin op te nemen wanneer een melding wegens zorgelijk verzuim wordt gedaan. Daarnaast wordt voorgesteld in lagere regelgeving kaders te ontwikkelen voor dit verzuimbeleid. Middels deze wijziging wordt een verwijzing naar dit artikel opgenomen in het artikel over de schoolgids.

Voor het beroepsonderwijs geldt dit voor het studentenstatuut. Conform artikel 8a.2.2, derde lid, onderdeel b, WEB heeft de studentenraad instemmingsbevoegdheid met betrekking tot voorgenomen beslissingen van het bevoegd gezag ten aanzien van het studentenstatuut.

[54] Artikel 18a, tweede lid, WPO, artikel 26, derde lid WPO BES en artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020.

Artikel III, onderdeel B, artikel IV, onderdeel B, artikel V, onderdeel A, artikel VI, onderdeel A, artikel VII, onderdeel B, en artikel VIII, onderdeel C [invoeging artikelen 8.1.6a en 8.1.6b WEB, 8.1.6j en 8.1.6k WEB BES, 5b en 5c WEC, 13b en 13c WPO, 16b en 16c WPO BES en 8.16a en 8.16b WVO 2020]

In deze onderdelen wordt een nieuw artikel voorgesteld in de sectorwetgeving voor het PO, VO en het MBO ten aanzien van het verzuimbeleid en de verzuimregistratie op scholen of instellingen.

Verzuimbeleid [artikelen 8.1.6a WEB, 8.1.6j WEB BES, 5b WEC, 5a WPO, 7a WPO BES en 8.16a WVO 2020]

Op dit moment is niet wettelijk verankerd aan welke kaders het verzuimbeleid van een school of instelling moet voldoen. Zoals in paragraaf 2.1.2 van het algemeen deel van de toelichting uiteen is gezet, acht de regering deze vrijblijvendheid ongewenst. In dit artikel worden de hoofdkaders geschept voor het verzuimbeleid. Voorgesteld wordt om in lagere regelgeving deze kaders verder uit te werken.

Eerste lid

Door het voorgestelde eerste lid wordt geborgd dat de scholen actief aan de slag gaan met hun verzuimbeleid en passende maatregelen treffen om verzuim te voorkomen en tegen te gaan. Het kan om allerhande maatregelen gaan, variërend van huisbezoek tot spijbelaanpak en van het creëren van een veilige schoolomgeving tot het melden van luxeverzuim. Daarnaast kunnen in het verzuimbeleid de stappen worden opgenomen die de school of instelling zet bij verzuim en hoe contact wordt onderhouden met leerling of (vavo-)student en ouders.

Tweede lid

Met de voorgestelde wijziging van artikel 21a van de Leerplichtwet 1969 en artikel 33 van de Leerplichtwet BES wordt geregeld dat scholen in hun verzuimbeleid moeten opnemen of en wanneer zij verzuim van minder dan 16 uur in vier weken willen melden via het register onderwijsdeelnemers. Dit is een wettelijk verplicht element dat scholen of instellingen in ieder geval op dienen te nemen in hun verzuimbeleid.

Derde lid

Tot slot wordt een delegatiegrondslag gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te stellen voor de elementen die in het verzuimbeleid dienen terug te komen. Deze elementen zullen in overleg met veldpartijen worden vastgesteld. Daarnaast zal het onderzoek van KBA Nijmegen worden gebruikt voor het ontwikkelen van deze nadere voorschriften.

Verzuimregistratie [artikelen 8.1.6b WEB, 8.1.6k WEB BES, 5c WEC, 5b WPO, 7b WPO BES en 8.16b WVO 2020]

Op dit moment is het zicht op verzuim zowel op de scholen, instellingen, regionaal als landelijk niet compleet. Dit komt doordat scholen en instellingen het verzuim verschillend registreren. Daarnaast is het onduidelijk voor kinderen, ouders en andere betrokkenen hoe scholen en instellingen verzuim registreren en welke gegevens worden gedeeld. Daarom wordt voorgesteld wettelijk vast te leggen dat het bevoegd gezag al het verzuim van een leerling of student dient te registreren. Zie ook paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Eerste lid

In dit lid wordt voorgesteld dat scholen en instellingen al het verzuim gaan registreren, ongeacht de duur of de reden van het verzuim in categorieën. Het gaat om de registratie van afwezigheid van een leerling bij les of praktijktijd, als bedoeld in de Lpw 1969 en de Lpw BES. Voorgesteld wordt om in lagere regelgeving deze registratieplicht nader uit te werken.

Tweede lid

Ingevolge de privacyregelgeving bepaalt dit lid welke bijzondere persoonsgegevens worden geregistreerd door een school of instelling. Deze bijzondere persoonsgegevens blijven binnen de school of instelling. De verzuimgegevens die de school registreert mogen alleen geaggregeerd op schoolniveau worden gedeeld met de Minister, het college van burgemeester en wethouders en de samenwerkingsverbanden, tenzij sprake is van ongeoorloofd verzuim. Deze persoonsgegevens mogen conform de bestaande wetgeving worden gedeeld met het college van burgemeester en wethouders middels het

register onderwijsdeelnemers (zie artikel 21a Lpw 1969, artikel 12, derde lid, Wro en artikel 21, derde lid, Wro).

Derde lid

Tot slot wordt een delegatiegrondslag voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de verzuimregistratie. Bij nadere regelgeving worden de categorieën waarbinnen scholen hun verzuim dienen te registreren bepaald.

Artikel VI, onderdeel C, en artikel VIII, onderdeel B [wijziging artikel 18a WPO en artikel 2.47 WVO 2020]

Artikel 18a, zesde lid WPO en artikel 2.47, zevende lid, WVO 2020

Het samenwerkingsverband krijgt als taak om te adviseren over het onderwijskundig perspectief van een jongere op verzoek van een deskundige bij een vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onderdeel a, Lpw 1969. Middels deze wijziging wordt deze wettelijke taak toegevoegd.

Artikel 18a, dertiende lid WPO en artikel 2.47, zestiende lid, WVO 2020

In het kader van de nieuwe wettelijke taak die wordt voorgesteld, zal het samenwerkingsverband verschillende soorten gegevens moeten verwerken, die – omdat het om zeer specifieke gevallen gaat – al snel tot de persoon herleidbaar zullen zijn. Bovendien zullen bijzondere persoonsgegevens moeten worden verwerkt, namelijk gegevens over de gezondheid van een kind. Daarom wordt voorgesteld om het onderdeel dat ziet op de verwerking van gegevens door samenwerkingsverbanden, uit te breiden. Samenwerkingsverbanden worden geacht procedures te hebben ingericht die ervoor zorgen dat gegevens veilig en vertrouwelijk worden behandeld. Dit is op basis van de huidige wettelijke taken van samenwerkingsverbanden al het geval.

Artikel VII, onderdeel C, artikel VIII, onderdeel E [wijziging artikel 28 WPO BES en artikel 11.18 WVO 2020]

Ook voor Caribisch Nederland (CN) kan een beroep worden gedaan op een vrijstelling op psychische of lichamelijke gronden. Ook in CN geeft de deskundige een medisch oordeel en verklaart eventueel dat het kind niet geschikt is om op een school te worden ingeschreven. In CN is er echter geen samenwerkingsverband dat kan adviseren en de onderwijskundige benaderingswijze in de vrijstellingsprocedure in kan brengen. In CN heeft het Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ) een functie die ten dele vergelijkbaar is met die van de samenwerkingsverbanden. In ieder geval heeft het EOZ het beste overzicht over de mogelijkheden voor onderwijs en onderwijsondersteuning. Om die reden wordt voorgesteld om voor CN te regelen dat het EOZ op verzoek van de deskundige adviseert over het onderwijsaanbod en de ondersteuningsmogelijkheden.

De taken van het EOZ zijn in de optiek van de regering het meest vergelijkbaar met de taken van het samenwerkingsverband in Europees Nederland. De systematiek van passend onderwijs geldt echter niet in Caribisch Nederland. Het EOZ is daarom niet belast met de taken die in Europees Nederland zijn belegd bij het samenwerkingsverband op grond van artikel 18a, zesde lid, onderdelen b tot en met d van de WPO en artikel 2.47, zevende lid, onderdelen b tot en met d van de WVO 2020. Op dit moment is er daarom geen sprake van gegevensverwerking zoals bedoeld in artikel 18a, dertiende lid, van de WPO en artikel 2.47, zestiende lid, van de WVO 2020. In Europees Nederland is het samenwerkingsverband op basis van die artikelen bevoegd gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15, van de Algemene verordening gegevensbescherming te verwerken met betrekking tot leerlingen, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening van haar hierboven genoemde taken. Om die reden wordt er voor CN niet een equivalent opgenomen van de wijziging in artikel I, tweede en derde lid, of artikel III, tweede en derde lid.

Voor het overige geldt wat bij het hierboven is toegelicht, namelijk dat de precieze procedure en de termijnen per openbaar lichaam kunnen verschillen en dus ook op eilandelijk niveau worden uitgewerkt.

Artikel IX, onderdeel A [wijziging artikel 1 Wro]

In de begripsomschrijving van onderwijsdeelnemer wordt de leerplichtige jongere die niet staat ingeschreven bij een school of instelling en geen vrijstelling heeft toegevoegd. Dit wordt ook wel absoluut verzuim genoemd. DUO ontvangt reeds de gegevens van alle in de BRP ingeschreven personen in de leerplichtige leeftijd en de in-en uitschrijvingen. Op grond van artikel 19 Lpw 1969 heeft het college van burgemeester en wethouders de wettelijke taak om te controleren op absoluut

verzuim. DUO koppelt deze gegevens, maar in de definitie van onderwijsdeelnemer is de absoluut verzuimer evenwel niet opgenomen. Het gaat immers strikt genomen niet om een onderwijsdeelnemer, omdat bij absoluut verzuim geen sprake is van een schoolinschrijving. Om de verstrekking van de gegevens aan het college van burgemeester en wethouders ten behoeve van hun wettelijke taak wel mogelijk te maken via het register onderwijsdeelnemers wordt deze begripsbepaling nu toegevoegd.

Artikel IX, onderdeel B [wijziging artikel 5 Wro]

Artikel 5, derde en vierde lid, WRO

Samenwerkingsverbanden dienen te zorgen voor een dekkend aanbod in de regio op grond van artikel 18a, tweede lid WPO, artikel 26, derde lid, WPO BES en artikel 2.47, tweede lid, WVO 2020. Om die wettelijke taak zo goed mogelijk te kunnen realiseren hebben samenwerkingsverbanden gegevens nodig over het aantal vrijstellingen en over het absoluut verzuim in hun regio. Deze gegevens vormen namelijk indicatoren, waaruit afgeleid kan worden of het aanbod in de regio volstaat. Met deze wijziging wordt geregeld dat deze gegevens kunnen worden verstrekt aan het samenwerkingsverband. In lagere regelgeving zal deze verstrekking nader worden uitgewerkt, waarbij in elk geval wordt geregeld dat deze gegevens alleen op gemeenteniveau worden verstrekt.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,