

Vergaderjaar 2024–2025

36 663

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)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 mei 2025

De regering dankt de vaste commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het verslag bij 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).

De regering is de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, BBB, CDA, SP, SGP en ChristenUnie erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en heeft daarop in de hiernavolgende tekst gereageerd. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het verslag (verder: nota) ten goede komt, is gekozen om bij de beantwoording vragen samen te voegen. Mede hierdoor kunnen vragen in een andere paragraaf beantwoord zijn dan waar deze in het verslag gesteld zijn. Voor de goede leesbaarheid zijn de gestelde vragen telkens cursief geplaatst. Met deze wijze van beantwoorden wordt de Kamer integraal uitleg geboden over de inhoud en de strekking van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Dit is ook in het belang van de wetsgeschiedenis van het voorstel. De regering vraagt de Kamer begrip voor deze gemaakte keuze.

Het doel van het onderhavige wetsvoorstel is om scholen beter in positie te brengen om, in gezamenlijkheid met de gemeente en het samenwerkingsverband, (langdurig) schoolverzuim te voorkomen en terug te dringen. Het wetsvoorstel regelt daartoe dat scholen in het verzuimbeleid onder meer aandacht hebben voor het signaleren van (langdurig) verzuim en voor de samenwerking met de leerplichtambtenaar en het samenwerkingsverband. Onderzoek toont aan dat scholen hier onvoldoende alert op zijn. Daarnaast krijgen samenwerkingsverbanden, gemeenten en de Minister meer inzicht in de aantallen leerlingen die verzuimen, zodat bij zorgelijke ontwikkelingen nader onderzoek gedaan kan worden en eventueel het beleid kan worden aangepast. De regering benadrukt dat het wetsvoorstel niet beoogt een oplossing te bieden voor leerlingen die reeds langdurig verzuimen, bijvoorbeeld vanwege een gebrek aan een

passend onderwijsaanbod. In andere trajecten werkt de regering aan oplossingen voor leerlingen die reeds langdurig verzuimen en thuiszitten, zodat zij weer terug geleid kunnen worden naar het onderwijs.

Inhoudsopgave

1.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	3
2.	Aanleiding voor het wetsvoorstel	10
3.	Thuiszittersproblematiek	19
4.	Versterken van het verzuimbeleid	33
5.	Verbeteren van het zicht op verzuim	38
6.	Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij ongeoorloofd verzuim	48
7.	Verbeteren procedure vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische gronden	59
8.	Toepassing in Caribisch Nederland	65
9.	Verhouding tot hoger recht	65
10.	Gevolgen van het wetsvoorstel	68
	10.1. Gevolgen voor het doenvermogen	68
	10.2. Gevolgen voor de regeldruk	69
	10.3. Financiële gevolgen	74
11.	Uitvoering, toezicht en handhaving	75
12.	Advies en consultatie	76
13.	Niet-bekostigd onderwijs	77

1. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie vragen de regering te reageren op de doelen die in het Thuiszitterspact zijn gesteld, waaronder ambities die gaan over het realiseren van een «sluitende thuiszittersaanpak», beter ondersteunen en monitoren en de belofte dat waar nodig «extra actie» wordt ondernomen. Deze leden vragen verder specifiek of de eerste ambitie, die luidt «... dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder passend aanbod van onderwijs en/of zorg», nog geldt of dat er een nieuwe doelstelling is geformuleerd? Ook vragen deze leden wanneer is gestopt met de Thuiszitterstop en door wie dat is besloten? Zij vragen verder of de regering deelt dat van de groots aangekondigde voornemens van destijds niets terecht is gekomen? Ze vragen of er een evaluatie is geweest, de regering bereid is hiervan te leren en wat de leerpunten zijn. Wat gaat er gebeuren om in de toekomst en met dit wetsvoorstel te voorkomen dat dergelijke beloften worden gedaan, en niet worden nagekomen? Begrijpt de regering de teleurstelling bij ouders, docenten en hulpverleners?

Het is en blijft een opdracht voor ons allemaal om het onderwijs voor iedereen een plek te laten zijn om te groeien en te ontwikkelen. De regering ziet dat het aantal jongeren dat langdurig geen onderwijs volgt de afgelopen jaren is gestegen. Hoewel uit de leerplichttelling blijkt dat deze stijging afzwakt, waren er tijdens het schooljaar 2023–2024 in totaal 19.273 thuiszittende kinderen en jongeren.^{1, 2} Een combinatie van oorzaken is hier debet aan, waaronder de gevolgen van Covid-19, de komst van meer nieuwkomers in het onderwijs en de groeiende wachtlijsten voor het speciaal onderwijs en de jeugdgezondheidszorg. Dit kabinet zet zich daarom samen met scholen, gemeenten en andere betrokken partijen vol in voor het terugdringen van dit verzuim. Ieder kind heeft immers recht op goed onderwijs.

Het Thuiszitterspact is voortgezet in de verbeteragenda passend onderwijs en de daarbij horende verzuimaanpak (zie hieronder). De regering bouwt daarbij voort op de doelstellingen van het Thuiszitterspact. Uw Kamer is

¹ Leerplichttelling 2023–2024, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

² Op basis van langdurig relatief verzuim langer dan vier weken en absoluut verzuim. Leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimen zitten niet in deze groep.

daarover eind 2020 geïnformeerd.³ De Thuiszitterstop was onderdeel van het Thuiszitterspact en maakt geen onderdeel uit van de verbeteragenda passend onderwijs. Hoewel de ambitie uit het Thuiszitterspact dat in 2020 geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder passend aanbod van onderwijs of zorg nog niet is bereikt, is de regering niet van mening dat de aangekondigde voornemens zonder resultaat waren. Onderzoek naar het Thuiszitterpact toont aan dat de inspanningen die zijn geleverd onder andere hebben geleid tot meer aandacht voor thuiszitters en beter inzicht in het aantal thuiszitters.⁴ Het Thuiszitterspact heeft een landelijke en regionale beweging op gang gebracht waarop de afgelopen jaren is voortgebouwd.⁵ Zo is betere samenwerking ontstaan tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden over thuiszitters en worden kennis en goede voorbeelden verspreid zodat regio's van elkaar kunnen leren.⁶ De regering realiseert zich dat het niet halen van de ambitieuze doelstelling van het Thuiszitterspact heeft kunnen leiden tot teleurstelling bij ouders, docenten en hulpverleners. De regering werkt evenwel nog steeds aan het verminderen van het aantal thuiszitters en heeft in de verbeteraanpak passend onderwijs doelstellingen geformuleerd die bijdragen aan het verminderen van het aantal thuiszitters.

Het Thuiszitterspact heeft als leerpunten opgeleverd dat de thuiszittersproblematiek niet eenduidig te vangen is en er geen eenvoudige oplossing is.⁷ Het onderzoek naar het Thuiszitterspact toont aan dat een samenspel aan factoren ten grondslag liggen aan het al dan niet realiseren van een passend aanbod binnen drie maanden.⁸ In de verbeteraanpak passend onderwijs zijn deze leerpunten meegenomen. Zo is het uitgangspunt van deze verbeteraanpak dat het kind centraal staat en dat er aandacht is voor goede samenwerking met ouders. Met de Wet versterking positie ouders en leerlingen (Stb. 2024, 165) zijn hierin belangrijke stappen gezet.⁹ Verder wijst het onderzoek uit dat een adequate registratie van verzuim en het inzichtelijk krijgen van leerlingen die geoorloofd verzuimen bepalend zijn voor een succesvol aanbod voor leerlingen die verzuimen.¹⁰ Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom beoogd meer inzicht te bewerkstelligen in het verzuim op een school.

De (gezamenlijke) urgentie om te blijven werken aan de verzuimaanpak is groot. Met de verzuimaanpak als onderdeel van de verbeteraanpak passend onderwijs werkt de regering daarom verder aan het terugdringen van het aantal kinderen en jongeren dat onnodig thuiszit. Zoals in de Kamerbrief *Passend onderwijs: blijven bouwen aan de basis op orde*¹¹ beschreven omvat deze aanpak de volgende drie onderdelen: i) het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim zet een volgende stap in de preventie van schooluitval door richting te geven aan de verzuimregistratie en het verzuimbeleid van scholen, waaronder het stimuleren van een sluitende aanpak tussen scholen met samenwerkingsverbanden en gemeenten, ii) het creëren van meer ruimte voor flexibiliteit en maatwerk voor digitaal afstandsonderwijs en onderwijszorgarrangementen om scholen en samenwerkingsverbanden beter te ondersteunen (via een

³ Kamerstukken II, 2020/21, 31 497, nr. 372.

⁴ Lubberman, J. e.a., Impuls thuiszittersaanpak: Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact, Regioplan: Amsterdam 2019.

⁵ Ibid.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 26 695, nr. 123.

⁷ Lubberman, J. e.a., Impuls thuiszittersaanpak: Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact, Regioplan: Amsterdam 2019.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 31 497, nr. 475.

ander wetsvoorstel) en iii) meer ruimte voor initiatieven voor thuiszittende jongeren waarin een passende plek voor het kind centraal staat, zoals de regeling WEL in ontwikkeling. Zie voor een verdere toelichting het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en het CDA in paragraaf 2 over de concrete maatregelen die zijn genomen sinds de invoering van het passend onderwijs.

Uw Kamer is over de voortgang van de verzuimaanpak en stappen in de goede richting geïnformeerd bij de Kamerbrief passend onderwijs.¹² Het aanpakken van schooluitval en thuiszitten vraagt blijvende lokale, regionale en landelijke aandacht en samenwerking om deze stappen te continueren.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de regering kan uitleggen wat er is gebeurd met de ambitie om doorzettingsmacht te realiseren? Deze leden vragen waarom de ambitie nog niet is gerealiseerd en hoe dat kan?

De ambitie om doorzettingsmacht te realiseren is onveranderd. Het streven is nog steeds doorzettingsmacht te verankeren in wet- en regelgeving. Zoals ik uw Kamer in de brief van april 2025 over passend onderwijs¹³ heb gemeld, werken we op dit moment verder uit hoe doorzettingsmacht het beste belegd kan worden. Uw Kamer heeft meerdere moties ingediend over het regelen van doorzettingsmacht, waarvan de meeste recente van het lid Beertema (PVV).¹⁴ Over de precieze inrichting is verdeeldheid in het veld, en aan alle opties kleven voor- en nadelen. Het vraagt daarom tijd en nadere doordenking om tot een goede inrichting van doorzettingsmacht te komen. Voorop staat dat we natuurlijk het liefste willen dat een kind of jongere soepel en snel een passende plek krijgen en het niet nodig is om doorzettingsmacht in te zetten. Uit de gesprekken met het veld blijkt ook dat een goede uitvoering van de zorgplicht passend onderwijs een cruciale rol speelt om te voorkomen dat doorzettingsmacht nodig is. De zorgplicht functioneert nog niet in alle gevallen voldoende. In aanvulling op de eerdere genomen maatregelen, zoals het sturen van een brief aan alle schoolbesturen waarin aandacht is gevraagd over het naleven van de zorgplicht, gaan we onderzoeken hoe we de zorgplicht verder kunnen aanscherpen. Onder tussen werken we verder uit hoe we doorzettingsmacht willen vormgeven. We streven uw Kamer hier eind 2025 nader over te informeren.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA lezen in dit wetsvoorstel de wil van de regering om het probleem aan te pakken, maar vinden deze woorden moeilijk te rijmen met de invulling van de subsidietaakstelling door deze regering, waarbij ook programma's ter preventie van thuiszitters worden geraakt. Kan de regering op deze discrepantie reageren? Is de regering het met deze leden eens dat zo'n bezuiniging op programma's voor thuiszitters tegen het doel van dit wetsvoorstel ingaat? Zo ja, is de regering bereid deze subsidietaakstelling terug te draaien, vragen deze leden?

De regering investeert nog steeds in de preventie van thuiszitters, hoewel de subsidietaakstelling ook het onderwijs raakt. De regering stelt voor 2025 tot en met 2027 € 24 miljoen beschikbaar voor kinderen die nu al thuiszitten om hen te ondersteunen en waar mogelijk weer terug op

¹² Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹³ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 31 497, nr. 452.

school te krijgen.¹⁵ Met deze middelen kunnen (coalities van) samenwerkingsverbanden hun ondersteuningsaanbod uitbreiden voor jeugdigen die thuiszitten of dreigen thuis te komen zitten. Deze subsidieregeling is een tijdelijke impuls voor samenwerkingsverbanden en is ook altijd als zodanig bedoeld.

Naast deze subsidieregeling investeert de regering structureel en incidenteel in passend onderwijs. Deze investeringen dragen ook bij aan het tegengaan van verzuim. Dit doet de regering onder meer door:

- Jaarlijks ruim € 3 miljard beschikbaar te stellen aan ondersteuningsmiddelen voor scholen in het gespecialiseerd onderwijs en samenwerkingsverbanden passend onderwijs, zodat scholen en samenwerkingsverbanden een dekkend onderwijs- en ondersteuningsaanbod kunnen creëren voor de jongeren in de regio.
- Structureel € 7,8 miljoen beschikbaar te stellen voor digitaal afstands-onderwijs, voor leerlingen die door lichamelijke of psychische oorzaken tijdelijk niet naar school kunnen.

Daarnaast neemt de regering andersoortige maatregelen voor de verbetering van het passend onderwijs, zoals het beter equiperen van leraren (in opleiding) en de landelijke norm voor basisondersteuning.¹⁶

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA brengen het advies van de Deskundigencommissie Jeugd onder de aandacht, waarin wordt gesteld dat de oplossing voor het terugdringen van het aantal kinderen in de Jeugdzorg onder meer ligt bij het onderwijs en in dat kader pleit voor het versterken van lokale steunstructuren en vraagt of de regering kennis heeft genomen van dat advies?

De regering heeft kennisgenomen van het advies van de Deskundigencommissie Jeugd en erkent dat lokale steunstructuren van belang zijn bij het terugdringen van het aantal kinderen in de jeugdzorg.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe de regering kijkt naar de bezuinigingen die zij heeft gepland op onderwijs, maar ook op preventie en sport, in het kader van het eerdergenoemde advies van de Deskundigencommissie Jeugd? Deelt de regering de mening dat betere informatievoorziening en registratie weinig nut hebben als niet de oorzaken van verzuim worden weggenomen en dat bezuinigingen op al deze terreinen haaks staan op de bedoelingen van dit wetsvoorstel?

De regering onderkent dat kinderen en jongeren zich moeten kunnen ontwikkelen en zet zich daarvoor in. Daarom investeert de regering substantieel in onderwijs, sport en jeugd. Zo stelt de regering voor enkel het onderwijs jaarlijks al ruim 30 miljard ter beschikking. Bovendien zijn in de aanpak van schoolverzuim de financiële middelen vaak niet de beperkende factor. Om verzuim terug te kunnen dringen moet, allereerst, het verzuim in beeld zijn. Daarnaast moeten er heldere afspraken en een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling zijn op de school en in de keten met het samenwerkingsverband, de gemeente, jeugdhulp, jeugdzorg en leerplicht. Het onderhavige wetsvoorstel draagt hieraan bij door het verzuim beter in beeld te brengen en door het verzuimbeleid van scholen te versterken, waaronder de samenwerking met het samenwerkingsverbanden en de gemeente.

¹⁵ Subsidieregeling ondersteuning en preventie thuiszittende jeugdigen (Stcrt. 2025, 5886).

¹⁶ *Advies landelijke norm voor basisondersteuning*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering voorts om een reactie op de bezuiniging op het Programma School en Omgeving, dat ervoor zorgt dat kinderen die opgroeien in moeilijke sociaaleconomische omstandigheden ook kennis maken met muziek, sport en andere activiteiten?

In het hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat het Programma School en Omgeving zich primair richt op de schoolvestigingen met vijf procent van de leerlingen met de hoogste relatieve onderwijsachterstandsscores. Deze leerlingen hebben het meeste baat bij een buitenschools ontwikkel-aanbod. De aanvraagmogelijkheid voor de regeling is evenwel openge-steld voor alle scholen met een positieve achterstandsscore. In de praktijk betekent dit dat alle scholen met een positieve achterstandsscore kans maken op subsidie, maar dat, bij overvraging van het budget, de scholen gerangschikt worden op basis van hun achterstandsscore. In dat geval krijgen de scholen met de hoogste achterstandsscores voorrang. Op deze manier wordt geborgd dat zo veel mogelijk leerlingen in aanmerking komen voor het programma School en Omgeving, maar dat de scholen en leerlingen die dat het meest nodig hebben prioriteit krijgen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de regering erkent dat sociale veiligheid alles te maken heeft met jezelf kunnen zijn op school? Zo ja, hoe rijmt de regering dit wetsvoorstel met de geplande bezuinigingen op LHBTI-beleid, vragen deze leden?

De budgetten die bestemd zijn voor het bevorderen van sociale veiligheid in het funderend onderwijs blijven in stand. De regering erkent dat sociale veiligheid te maken heeft met het jezelf kunnen zijn op school. Voor een optimale ontwikkeling van leerlingen is het essentieel dat iedere leerling zichzelf kan zijn en zich veilig voelt om zich te uiten, zonder angst voor pesten, discriminatie of uitsluiting. Scholen kunnen blijvend inzetten op een positief pedagogisch klimaat en sociale veiligheid. Zij hebben namelijk een verplichting om te zorgen voor een veilig schoolklimaat.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen of de regering deelt dat veel organisaties die op dit moment de subsidies van het Ministerie van OCW ontvangen, juist ondersteunend zijn en scholen helpen om gesprekken te voeren met leerlingen en het bevorderen van een veilige schoolomgeving? Kan zij garanderen dat organisaties die zich richten op voorlichting en welzijn van leerlingen niet worden geraakt door de subsidietaakstelling? Zo nee, welke organisaties krijgen minder subsidie en welke concrete gevolgen heeft dit voor bijvoorbeeld het aantal scholen dat ze bezoeken of het voorlichtingsmateriaal dat ze kunnen ontwikkelen? Hoe rijmt de regering deze gevolgen met het doel van voorliggend wetsvoorstel, vragen deze leden?

De regering houdt de budgetten voor het bevorderen van een veilige schoolomgeving in stand. De regering erkent dan ook het belang van organisaties die ondersteunend zijn in het creëren van een veilige schoolomgeving. Bij de invulling van de subsidietaakstelling heeft de regering het waarborgen van de sociale veiligheid en gelijke behandeling op iedere onderwijsinstelling benoemd als beleidsprioriteit en heeft ze aangegeven dat er niet wordt gekort op budgetten bestemd voor het bevorderen van sociale veiligheid. Op 25 oktober 2024 is de invulling van de subsidietaakstelling naar uw Kamer gezonden.¹⁷

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 600 VIII, nr. 15.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen waarom de regering verwacht dat extra inzet in het kader van het wetsvoorstel mogelijk en realistisch is met onder meer het zogenoemde ravijnjaar 2026 dat eraan komt voor gemeenten?

De regering verwacht niet dat het onderhavige wetsvoorstel zal leiden tot een onevenredige extra inzet voor gemeenten. Het wetsvoorstel bevat twee maatregelen die gevolgen hebben voor gemeenten: het verbeteren van de procedure voor de vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969, en het mogelijk maken voor scholen om de leerplicht vroegtijdig te betrekken door middel van een signaal zorgelijk verzuim. Het verbeteren van de procedure op grond van artikel 5, onder a, vraagt een beperkte extra inzet van (jeugd)artsen in gemeenten. Zij zullen het onderwijskundig perspectief van een jongere moeten betrekken in hun verklaring over de geschiktheid van een jongere om toegelaten te worden tot een school. Uit de jaarlijkse leerplichttellingen blijkt dat in de meeste gemeenten één tot drie vrijstellingen per 1.000 inwoners worden afgegeven per jaar.¹⁸ Artsen zullen voor die jongeren een beperkte (extra) tijdsinvestering moeten doen door het advies over het onderwijskundig perspectief te bestuderen. Ook ziet de regering dat in verschillende gemeenten het onderwijskundig perspectief nu al wordt meegewogen door de arts in de procedure van een vrijstelling. Mogelijk zal het wetsvoorstel voor de arts leiden tot een vermindering van de werklust. Zij zullen hierin immers worden geadviseerd door het samenwerkingsverband.

De tweede maatregel in het wetsvoorstel die gevolgen kan hebben voor de uitvoering in gemeenten betreft het signaal zorgelijk verzuim. Het wetsvoorstel geeft scholen de mogelijkheid een dergelijk signaal af te geven aan de leerplicht. De gemeente is vrij te bepalen in haar beleid welke werkwijze zij hanteert bij signalen over zorgelijk verzuim. Ook deze maatregel kan uiteindelijk leiden tot een vermindering van de uitvoeringslasten voor gemeenten, omdat het verzuim tijdig kan worden opgelost. Zo kunnen bijvoorbeeld strafrechtelijke procedures worden voorkomen.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen in hoeverre de geplande bezuinigingen op de GGD-GHOR ook de jeugdgezondheidszorg raken?

De branchevereniging GGD GHOR NL heeft een rol in de pandemische paraatheid, waar in het hoofdlijnenakkoord op is besloten te bezuinigen.¹⁹ Deze pandemische paraatheid heeft geen betrekking op de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg door GGD'en en andere JGZ-uitvoerders.

De leden van de SGP-fractie constateren dat gelijktijdig nog een ander wetsvoorstel in behandeling is dat ziet op de thematiek van uitval en begeleiding van leerlingen, waarbij de doelgroep gedeeltelijk overlapt, namelijk de Wet van school naar duurzaam werk. Deze leden vragen of de regering wil toelichten waarom niet besloten is het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk en het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim te integreren in een overkoepelend wetsvoorstel. Is het niet onoverzichtelijk voor het veld om dit in twee stukken te knippen en beoogt de regering in ieder geval gelijktijdige inwerkingtreding van beide trajecten?

¹⁸ Leerplichttelling 2023–2024, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 37.

De doelen en de doelgroepen van het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk en het wetsvoorstel terugdringen verzuim zijn dermate verschillend dat het integreren van beide wetsvoorstellen niet zal leiden tot meer inzicht of duidelijkheid voor het veld. Zo is het doel van het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk dat jongeren duurzaam aan het werk komen, terwijl het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim gericht is op het voorkomen en terugdringen van het verzuim in het onderwijs. Daarbij richt het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk zich op jongeren in de laatste fase van de opleiding en op jongeren die reeds uitgestroomd zijn uit het onderwijs. Dit zijn veelal jongeren die niet meer onder de leer- of kwalificatieplicht vallen. Het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim richt zich juist op leer- en kwalificatieplichtigen die in de regel onder de 18 jaar oud zijn. Daarmee is het een andere doelgroep en zijn ook grotendeels andere organisaties betrokken.

De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk is 1 januari 2026. Tijdige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is essentieel voor het veld, omdat scholen en gemeenten al plannen aan het maken zijn om met de bij dat wetsvoorstel horende extra budgetten jongeren beter te ondersteunen. Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim zal daarentegen rekening gehouden worden met het begin van het schooljaar. Beoogde inwerkingtredingsdatum voor een aantal onderdelen van het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim, zoals het versterken van het verzuimbeleid, is derhalve 1 augustus 2026. Beoogde inwerkingtredingsdatum voor de wijziging van de procedure van de vrijstelling 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 is 1 januari 2026. Aangezien de wetsvoorstellen geen directe relatie hebben, is het niet noodzakelijk dat zij tegelijkertijd in werking treden.

De leden van de NSC-fractie en de GroenLinks-PvdA fractie vragen of de regering kan uitleggen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de maatregelen in en de doelstellingen van de Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs?

De Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs en het onderhavige wetsvoorstel zijn beide uitwerkingen van de verbeteraanpak passend onderwijs. De Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs heeft tot doel om de positie van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en de positie van de ouders van deze leerlingen te versterken. Door de maatregelen in die wet worden ouders en leerlingen beter ondersteund bij passend onderwijs en kunnen leerlingen meepraten over de ondersteuning op school. Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel om verzuim en schooluitval beter in beeld te krijgen en langdurig verzuim te voorkomen. Met de maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel kunnen scholen beter en sneller acteren op het verzuim. De Wet versterking positie ouders en leerlingen en het onderhavige wetsvoorstel hebben dan ook beiden tot doel om tot een goede betrokkenheid en aanwezigheid op school te komen, vanuit de kant van ouders en leerlingen en vanuit de kant van de school, het samenwerkingsverband en de gemeente. De Wet versterking positie ouders en leerlingen en het onderhavige voorstel vullen elkaar dus aan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aandacht voor het verzuim in de grensregio's. Heeft de regering zicht heeft op de omvang van schoolverzuim in grensregio's en welke stappen zet ze om het op te lossen? In hoeverre raakt onderhavig wetsvoorstel hieraan, zo vragen deze leden.

De knelpunten omtrent leerplicht in de grensregio's zijn bij de regering bekend. KBA Nijmegen heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van de problematiek en mogelijke oplossingen in de grensregio's Nederland en Duitsland.²⁰ Hieruit bleek dat verzuim door leerlingen die in Nederland naar school gaan maar in Duitsland wonen en omgekeerd niet volledig van toepassing is. De regering is betrokken bij de Grenslandagenda waar deze problematiek op de agenda staat.²¹ Deze ontwikkelingen staan los van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen, gezien het belang van justitiële interventies als uiterste middel in het tegengaan van schoolverzuim, op de motie van het lid Wolfsen c.s. Kan de regering uiteenzetten wat de uitvoering van deze motie betekent voor de praktijk van justitiële interventies bij verzuim?

Bij de aanpak van ongeoorloofd schoolverzuim werken gemeenten en ketenpartners zoals Stichting Halt en het Openbaar Ministerie met behulp van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). De MAS is een integrale aanpak van schoolverzuim waarbij vier routes, vanaf het moment van melding bij leerplicht, worden beschreven met als doel het verzuim te stoppen. Het Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Ingrado ontwikkelden deze aanpak vanuit de behoefte aan een gezamenlijke visie op de aanpak van het schoolverzuim.

In deze visie staat niet de strafrechtelijke kant centraal, maar wordt primair ingezet op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp. Kern hiervan is dat de leerplichtambtenaar een meer ondersteunende en maatschappelijke rol neemt en minder zijn repressieve (handhavende) bevoegdheid benut. Bij deze werkwijze sluiten de vervolgstappen aan bij de reden voor het verzuim. Indien het verzuim van de leerling voortduurt en strafrechtelijk ingrijpen passend wordt geacht, stuurt de leerplichtambtenaar een proces verbaal naar de officier van justitie.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in 2019 een evaluatieonderzoek naar de implementatie van de MAS laten uitvoeren.²² Uit de evaluatie komt naar voren dat de samenwerking tussen ketenpartners is versterkt door gebruik van de MAS. Daarnaast helpt de MAS om een passende interventie in te zetten, wat terug te zien is in een daling van het aantal processen-verbaal voor ongeoorloofd verzuim.²³

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering het aantal thuiszitters in een overzicht uiteen te zetten sinds de invoering van passend onderwijs tot heden? Zij vragen of zij daarbij kan reageren op de cijfers over thuiszitters van Stichting Balans, die tot andere cijfers komt dan het Ministerie? Hoe verklaart de regering deze verschillen?

De meest actuele cijfers over het aantal kinderen en jongeren dat thuiszit zijn van de «leerplichttelling» over het schooljaar 2023–2024. Deze cijfers zijn onlangs met uw Kamer gedeeld samen met de Kamerbrief passend onderwijs.²⁴ Deze cijfers gaan over i) het aantal leer- en kwalificatieplichtige kinderen dat tijdens het schooljaar 2023–2024 niet stond

²⁰ Verkennend onderzoek Leerplicht over de grens Nederland–Duitsland, KBA Nijmegen, 2023.

²¹ Zie voor meer informatie de website van Regio's aan de grens via: <https://www.regiosaandegrens.nl/onderwerpen/grenslandagenda>

²² Evaluatie van de implementatie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim, PwC (2019).

²³ *Leerplichttelling 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

²⁴ *Leerplichttelling 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

ingeschreven op een school en ook geen vrijstelling had (absoluut verzuim) en ii) over kinderen die gedurende dit schooljaar vier weken of langer ongeoorloofd niet naar school gingen:

- Het aantal kinderen dat gedurende het schooljaar 2023–2024 absoluut verzuimde was 14.979. Van deze groep volgden 6.171 kinderen aan het einde van hetzelfde schooljaar weer onderwijs.
- Daarnaast waren er 4.294 kinderen die gedurende het schooljaar vier weken of langer ongeoorloofd niet naar school gingen. Aan het einde van het schooljaar 2022–2023 waren dit nog 1.992 kinderen.

In de leerplichttelling vindt uw Kamer de verzuimcijfers van de afgelopen 10 jaar en de ontwikkeling hiervan.²⁵

Er bestaan inderdaad verschillende cijfers over het aantal thuiszitters. Dit heeft te maken met verschillen in onderzoeksmethodes. De cijfers uit de leerplichttelling bestaan uit een overzicht van alle gegevens die door gemeenten zijn gedeeld over de omvang en behandeling van het schoolverzuim in de gemeente. De cijfers uit de leerplichttelling zijn cijfers waarover de gemeente beschikt uit hoofde van de taken van de gemeente op grond van de Leerplichtwet 1969. Dit zijn de gegevens over absoluut verzuim, verzuim van meer dan vier weken aaneengesloten en vrijstellingen op grond van artikel 5 van de Leerplichtwet 1969. Gemeenten hebben geen cijfers over het aantal leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimen. De cijfers van de regering over het totaal aantal thuiszitters zijn gebaseerd op deze cijfers. De cijfers uit het rapport van Balans zijn een schatting van het aantal thuiszitters waarin meer variabelen worden opgenomen, zoals een schatting van het geoorloofd verzuim, het aantal jongeren met een vrijstelling 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 en het aantal voortijdig schoolverlaters.²⁶ De verschillen in cijfers zijn aldus te verklaren door de verschillende manieren waarop zij worden berekend.

Het onderhavige wetsvoorstel is ingediend zodat, naar wens van uw Kamer,²⁷ er beter zicht komt op ál het verzuim en het daarop sturen. Daarnaast voert KBA Nijmegen, conform de toezegging aan uw Kamer, momenteel onderzoek uit om, onder andere, een gedragen invulling te geven aan de definitie van thuiszitters.²⁸ Uw Kamer is onlangs over de stand van zaken geïnformeerd.²⁹

De leden van CDA-fractie vragen of het aantal langdurige thuiszitters stijgt en hoe dat is bij de ons omringende landen?

De jaarlijkse leerplichttelling³⁰ laat zien dat het aantal kinderen dat langdurig niet naar school ging stijgt. Deze stijging is vooral te zien in het absoluut verzuim; dit zijn leer- en kwalificatieplichtige kinderen die niet op een school staan ingeschreven zonder dat zij een vrijstelling van leerplicht hebben. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft inzichtelijk gemaakt dat deze stijging niet alleen een Nederlands probleem is. Ook andere Europese landen kennen een toenemend aantal kinderen die langdurig verzuimen of waarbij sprake is van schooluitval. Deze trend is verergerd sinds Covid-19. Desondanks

²⁵ Ibid.

²⁶ Zie voor meer informatie het rapport van Balans: Thuiszitters tellen 2024, een ander licht op passend onderwijs, Balans: 2025.

²⁷ Kamerstukken II, 2019–20, 31 497–350.

²⁸ Kamerstukken II, 2024–25, TZ202405-067.

²⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

³⁰ *Leerplichttelling 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

volgen Nederlandse jongeren vaker onderwijs dan het EU-gemiddelde.³¹ In Engeland bijvoorbeeld verdubbelde het percentage leerlingen die langdurig afwezig waren zowel in het primair als voortgezet onderwijs ten tijde en na Covid-19.³²

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen in hoeverre is er oog voor de groep thuiszitters met autisme. Hoe worden initiatieven ondersteund die deze kinderen soms tijdig opvangen met het doel hen weer duurzaam naar school te laten gaan en leerkrachten daarbij te ondersteunen? Graag horen deze leden welke stappen in de afgelopen jaren zijn gezet.

Het is belangrijk dat kinderen en jongeren met autisme goed ondersteund worden in het onderwijs, zoals alle kinderen en jongeren dat verdienen. Naar aanleiding van het rapport van de Nederlandse Vereniging voor Autisme³³ is het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met deze vereniging en onder meer de Leerlingenbelang Voortgezet Speciaal Onderwijs (LBVSO) in gesprek over de ondersteuning aan kinderen met autisme. Mede naar aanleiding van deze gesprekken werkt de regering aan het opzetten van een werkgroep die kan adviseren over hoe scholen het onderwijs aan neurodivergente leerlingen (bijvoorbeeld leerlingen met autisme, (hoog)begaafde leerlingen of leerlingen met dyslexie) het beste kunnen vormgeven. Ook heb ik, conform de motie van het lid Van Zanten (BBB)³⁴ en de toezegging die ik heb gedaan tijdens de afgelopen begrotingsbehandeling van het Ministerie van OCW, er bij het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONSww)³⁵ per brief op aangedrongen om onbenutte reserves bij samenwerkingsverbanden in te zetten voor alle vormen van ondersteuning, of het nu gaat om autisme of andere vormen van ondersteuning. Op die manier kunnen ook die middelen bij leerlingen terechtkomen. In mijn vervolgesprekken zullen we nagaan in hoeverre er aan deze oproep gehoor is gegeven. Verder werkt de regering aan een landelijke norm voor basisondersteuning, waarbij ze met het eerdergenoemde wetstraject ook het gebied van (hoog)begaafdheid meeneemt. De regering heeft aan de Algemene Onderwijsbond (AOB) en Ouders & Onderwijs gevraagd om ook te komen tot een advies voor een landelijke norm basisondersteuning voor onder andere het ondersteuningsgebied autisme. De AOB en Ouders & Onderwijs werken dit advies met andere betrokken partijen nader uit. Zie ook de Kamerbrief over passend onderwijs die recent aan uw Kamer is verstuurd.³⁶

De regering erkent het belang van initiatieven die kinderen tijdelijk opvangen en heeft verschillende stappen gezet om deze initiatieven te ondersteunen. In 2021 zijn onderwijszorgarrangementen (hierna: proeftuinen), waaronder initiatieven die gericht zijn op leerlingen met autisme al dan niet in samenhang met hoogbegaafdheid, door het onderzoeksbureau BMC begeleid bij het realiseren van een passende combinatie tussen onderwijs en zorg voor kinderen met een complexe ondersteuningsbehoefte. De proeftuinen die zijn begeleid hebben zo

³¹ CBS.nl, 24 januari 2025, «Minder voortijdig schoolverlaters in Nederland dan gemiddeld in EU» (https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/04/minder-voortijdig-schoolverlaters-in-nederland-dan-gemiddeld-in-eu?pk_campaign=social_share).

³² OECD (2024), «Evaluating post-pandemic education policies and combatting student absenteeism beyond COVID-19», OECD Education Policy Perspectives, No. 101, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a38f74b2-en>.

³³ Nederlandse Vereniging voor Autisme (2024), *Als iedereen naar school kan behalve jij*.

³⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600 VIII, nr. 133.

³⁵ Recent hebben alle samenwerkingsverbanden passend onderwijs zich verenigd in het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden voor het funderend onderwijs.

³⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

betere samenwerking met scholen en samenwerkingsverbanden kunnen realiseren en gewerkt aan een passend aanbod voor de kinderen die zij bedienen. BMC heeft een eindevaluatie en een toolbox gepubliceerd, waarin onder meer geleerde lessen in kaart zijn gebracht.

Op basis van de lessen uit de proeftuinen krijgen initiatieven sinds 2023 met het Besluit experiment onderwijszorgarrangementen meer ruimte om passend onderwijs, zorg en ondersteuning te bieden aan leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte, zoals autisme in combinatie met hoogbegaafdheid. De regering werkt daarnaast aan een wetsvoorstel maatwerk dat mogelijkheden voor maatwerk voor leerlingen, zoals leerlingen met autisme, structureel zal verruimen. Voor een uitgebreidere toelichting verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en CDA over de maatregelen die zijn getroffen sinds de invoering van passend onderwijs.

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie vragen een reflectie van de regering op de wisselwerking tussen de jarenlange wachtlijsten en het gebrek aan passende hulp vanuit jeugdzorg en het aantal thuiszittende kinderen. Deelt de regering de mening dat daar ook een deel van de oorzaak van het probleem van thuiszitters zit en dat de regering ook deze zorg moet verbeteren?

De regering is het met de vragenstellers eens dat wachttijden in de jeugdzorg een deel van de oorzaak kunnen zijn voor het probleem van thuiszitten. Denk bijvoorbeeld aan de situaties dat leerlingen kampen met (ernstige) mentale problemen en daardoor uitvallen van school. De regering, meer specifiek de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, werkt daarom aan het aanpakken van de wachttijden in de jeugdzorg.

Om wachttijden in de jeugdzorg duurzaam te kunnen terugdringen is het nodig om die onderliggende oorzaken aan te pakken. Op regionaal niveau ondersteunt het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd (OZJ) daarom jeugdzorgregio's met de «Aanpak Wachttijden» bij het aanbrengen van duurzame verbeteringen in de instroom, doorstroom en uitstroom van jeugdzorg. De werkwijze is erop gericht om met de complexiteit van het sociaal domein om te gaan en te prioriteren. Door deze aanpak is er in de jeugdzorgregio's meer inzicht in wat werkt en hoe dit in de regio te organiseren.

Daarnaast werkt het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan het beter inzicht krijgen in wachttijden op landelijk niveau door het verbeteren van het (uniform) gebruik van het «Berichtenverkeer Jeugdwet» (de digitale gegevensuitwisseling tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders). Dit is onderdeel van het traject «standaardisatie» uit de Hervormingsagenda Jeugd.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wijzen de regering op het rapport van 3 februari 2025 van de vertrouwensinspecteurs van de Onderwijsinspectie waaruit blijkt dat het aantal meldingen van pesten en geweld op scholen toeneemt.³⁷ Deelt de regering de observatie van deze leden dat ook pesten, intimidatie en geweld redenen zijn voor leerlingen om zich onveilig te voelen en dit in sommige gevallen leidt tot (langdurig) verzuim? Zo ja, welke maatregelen treft de regering om te zorgen dat de schoolomgeving veilig is voor álle leerlingen?

³⁷ NOS.nl, 3 februari 2025, «Opnieuw meer meldingen van pesten en geweld op school» (<https://nos.nl/artikel/2554366-opnieuw-meer-meldingen-van-pest-en-geweld-op-school>).

Leerlingen moeten zich vrij en veilig voelen op school. De regering deelt de observatie dat pesten, intimidatie en geweld redenen zijn voor leerlingen om zich onveilig te voelen. Dat kan in sommige gevallen inderdaad leiden tot (langdurig) verzuim. Om te borgen dat leerlingen zich veilig voelen op school werkt de regering, als onderdeel van het Versterkingsplan funderend onderwijs, aan verschillende maatregelen.³⁸ Zo wordt ondersteunt de stichting School en Veiligheid scholen bij het versterken van een positief pedagogisch klimaat.³⁹

Verder werkt de regering aan het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs om de veiligheid op school te versterken. Het wetsvoorstel stelt onder andere een interne en externe vertrouwenspersoon verplicht, regelt verbreding van de antipestcoördinator naar een veiligheidscoördinator en zorgt ervoor dat scholen specifiek inzicht moeten krijgen in de oorzaken van (ervaren of feitelijke) (on)veiligheid van hun leerlingen. Daarnaast moeten scholen veiligheidsincidenten registreren en ernstige incidenten melden bij de vertrouwensinspectie en moeten scholen het veiligheidsbeleid jaarlijks evalueren. Op 26 maart 2025 is het advies van de afdeling advisering van de Raad van State op dit wetsvoorstel ontvangen, de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 augustus 2026.

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie vragen of de regering in een overzicht uiteen kan zetten welke concrete maatregelen zijn genomen om het aantal thuiszitters te verminderen sinds de invoering van passend onderwijs? Zij vragen om in dat overzicht ook specifiek mee te nemen welke concrete maatregelen zijn genomen om het aantal thuiszitters te verminderen na de evaluatie passend onderwijs in 2020? De leden van de CDA-fractie vragen hoe het gaat met de uitvoering van de 25 maatregelen om het passend onderwijs te verbeteren en welke maatregelen het meeste effect lijken te sorteren?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar de planning van de maatregelen of wetsvoorstellen uit actielijn twee (meer mogelijkheden voor maatwerk) en actielijn drie (digitaal afstandsonderwijs voor de doelgroep thuiszittende leerlingen).

Sinds de invoering van passend onderwijs zijn verschillende maatregelen genomen om het aantal thuiszitters te verminderen. Het Thuiszitterspact met onderliggende landelijke en regionale afspraken gaf daar een eerste invulling aan, door te stimuleren dat lokaal afspraken werden gemaakt over een sluitende regionale thuiszittersaanpak en het bestendigen van de deze aanpak in de op overeenstemming gerichte overleggen (OOGO). Verder is sinds 2018 meer ruimte voor maatwerk voor leerlingen die vanwege lichamelijke of psychische redenen niet volledig aan het onderwijs kunnen deelnemen; voor deze leerlingen kan een school instemming vragen van de inspectie om af te wijken van de onderwijstijd.⁴⁰

In 2020 zijn naar aanleiding van de evaluatie passend onderwijs 25 maatregelen aangekondigd om het passend onderwijs te verbeteren die tezamen bijdragen aan het verminderen van het aantal thuiszitters. Sindsdien zijn acht maatregelen afgerond en andere maatregelen – die na goed overleg met alle partners en mede op verzoek van uw Kamer zijn geprioriteerd – in uitvoering.⁴¹ Onder meer is de Wet versterking positie

³⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 31 293, nr. 762.

³⁹ Sleeuwen, W. van en D. Heyne (2020), *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing*.

⁴⁰ Besluit vaststelling beleidsregel inzake het instemmen met afwijking verplichte aantal uren onderwijs (Stcrt. 2018, 41600).

⁴¹ Kamerstukken II, 2021/22, 31 497, nr. 431 en Kamerstukken II, 2021/22 31 497, nr. 440.

ouders en leerlingen in werking getreden (zodat binnen passend onderwijs de leerling gehoord wordt, de ouder volwaardig betrokken wordt en ieder samenwerkingsverband een ouder- en jeugdsteunpunt heeft). De afgelopen jaren zijn verschillende stappen ondernomen om meer ruimte voor flexibiliteit en maatwerk te creëren: in 2022 is vanuit het Nationaal programma onderwijs (NP Onderwijs) de subsidieregeling «WEL in ontwikkeling» opgezet voor jeugdigen die niet zijn ingeschreven op een school⁴²; in 2023 is het experiment onderwijszorgarrangementen gestart (zodat scholen, zorginstanties, samenwerkingsverbanden en ouders en leerlingen kunnen komen tot maatwerkoplossingen en een passend aanbod)⁴³; in 2024 is de subsidieregeling Digitale School geopend⁴⁴ (als één van de acties uit het Actieprogramma Digitale School⁴⁵); en in 2025 is conform de toezegging aan het voormalig Kamerlid Kwint (SP)⁴⁶ de subsidieregeling «ondersteuning en preventie thuiszittende jongeren» gepubliceerd.⁴⁷ Daarnaast is ter ondersteuning van scholen en samenwerkingsverbanden aandacht voor deskundigheidsbevordering en kennisuitwisseling via, onder andere, brochures digitaal afstandsonderwijs en sessies met samenwerkingsverbanden. Ook worden scholen en samenwerkingsverbanden gestimuleerd zo veel mogelijk de ruimte op te zoeken in wet- en regelgeving, door scholen en samenwerkingsverbanden te informeren over de ruimte in de regels.⁴⁸ Verder kunnen samenwerkingsverbanden via de subsidieregeling begaafde leerlingen po en vo 2023–2025 (Stcrt. 2023, 18691) subsidie aanvragen om onder meer hun expertise en signalering op het gebied van (hoog)begeerdheid te vergroten, hoogbegeerdheid-experts in te zetten en kennisdeling te bevorderen. Verder subsidieert de regering het netwerk Met Andere Ogen, dat bijdraagt aan het verminderen van thuiszitten door de samenwerking tussen ouders, jeugdigen en professionals uit het onderwijs, de zorg, jeugdhulp en kinderopvang te stimuleren, en het steunpunt Passend onderwijs, dat onder meer kennis deelt over het terugdringen van verzuim. De regering acht het bovendien belangrijk om meer mogelijkheden voor (individueel) maatwerk structureel te verankeren. Daarom werkt de regering in dit kader aan een wetsvoorstel, op basis van de geleerde lessen en ervaringen van het hierboven genoemde WEL in Ontwikkeling, het experiment onderwijszorgarrangementen en digitaal afstandsonderwijs. Het streven is om het wetsvoorstel voor het einde van het jaar aan te bieden voor de internetconsultatie. Onlangs heeft uw Kamer een brief ontvangen over de verbeteraanpak passend onderwijs.⁴⁹ Hierin is uiteengezet wat de voortgang is op de verschillende maatregelen, waar de prioriteiten liggen binnen de verbeteraanpak, welke effecten er zijn en wat de verdere planning is van de maatregelen.

De leden van de NSC-fractie vragen de regering aan te geven welke inspanningen er zijn verricht ter verbetering van de organisatie van extra ondersteuning.

Het verbeteren van de organisatie van extra ondersteuning in het onderwijs is onderdeel van de verbeteraanpak passend onderwijs. De maatregelen uit de verbeteraanpak passend onderwijs dragen eraan bij dat de basis van passend onderwijs versterkt wordt.

⁴² Subsidieregeling Wel in ontwikkeling (Stcrt. 2022, 16574).

⁴³ Besluit experiment onderwijszorgarrangementen (Stcrt. 2022, 449).

⁴⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 31 497, nr. 471

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 31 497, nr. 463.

⁴⁷ Subsidieregeling ondersteuning en preventie thuiszittende jeugdigen (Stcrt. 2025, 5886).

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld «Onderwijstijd, regels en ruimte op een rij: primair onderwijs», Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: 2021.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

Zo treft de regering maatregelen voor de ontwikkeling van een landelijke norm voor basisondersteuning (dat wil zeggen: de minimale ondersteuning die elke school moet bieden). De regering heeft advies gevraagd aan de AOb en Ouders & Onderwijs voor een norm voor drie ondersteuningsgebieden: lees- en spellingsproblemen en dyslexie, (hoog)begeerte en problemen met taak- en werkgedrag. In het advies is tevens meer inzicht gegeven in wat tot de basisondersteuning hoort en waar de grens tussen basis- en extra ondersteuning getrokken kan worden. Hiermee is een eerste belangrijke stap gezet om te verduidelijken wat behoort tot de basisondersteuning op een school en te borgen in wetgeving. Het streven is om het wetsvoorstel en bijbehorende algemene maatregel van bestuur in het eerste kwartaal van 2026 in internetconsultatie te laten gaan. Ook treft de regering maatregelen om duidelijkheid te creëren over de rollen en taken van schoolbesturen en samenwerkingsverbanden. In dit kader werkt de regering aan meer uniformiteit van samenwerkingsverbanden, het toewerken naar bindende afspraken tussen onderwijs en jeugdhulp/zorg en het vergroten van het lerend vermogen van samenwerkingsverbanden door *evidence informed* en data-geïnformeerd werken te stimuleren.

Daarnaast treft de regering maatregelen om helderheid te creëren over de te volgen procedures voor het ontvangen van de nodige ondersteuning. Het organiseren van de juiste ondersteuning heeft namelijk ook gevolgen voor de administratieve lasten op scholen. Bovendien ervaren scholen onduidelijkheden in wat er wettelijke verplicht is als het gaat om het bieden van ondersteuning. Eén van de maatregelen uit de verbeteraanpak is daarom, naast de hierboven genoemde landelijke norm basisondersteuning, het terugdringen van de administratieve lasten en helderheid over en uniformeren van procedures, specifiek gericht op de ontwikkelingsperspectieven (OPP) en de procedure voor de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring (TLV).⁵⁰ Voor het OPP heeft de regering – vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en samen met ouders, leerlingen, het Steunpunt Passend Onderwijs, de sectorraden en samenwerkingsverbanden – het «verbetertraject ontwikkelingsperspectief» gestart, om duidelijkheid te bieden over wat wettelijke vereiste is en de uitvoering van het OPP beknopt en overzichtelijk te houden. Het verbetertraject omvat drie onderdelen: een handreiking voor het ontwikkelingsperspectief voor scholen, trainingen voor onderwijsprofessionals over hoe ze het ontwikkelingsperspectief moeten gebruiken en informatie voor ouders en leerlingen over wat het ontwikkelingsperspectief voor hen betekent. Voor de toelaatbaarheidsverklaringen werkt de regering onder meer aan een landelijk format, zodat er helderheid en uniformiteit is over de afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring en bijbehorende ondersteuning. Uw Kamer wordt binnenkort geïnformeerd over de maatregelen voor de toelaatbaarheidsverklaringen.

Over de landelijke norm voor basisondersteuning en het verbetertraject ontwikkelingsperspectief⁵¹ is uw Kamer recent geïnformeerd met de Kamerbrief over de verbeteraanpak van passend onderwijs.

Tot slot draagt de Wet versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs (Stb. 2024, 165) bij aan de organisatie van extra ondersteuning. Deze wet is erop gericht om de positie van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en de positie van de ouders van deze leerlingen te versterken. Het wetsvoorstel verbetert de organisatie van de extra ondersteuning door hoorrecht wettelijk te verankeren voor

⁵⁰ Vierde voortgangsrapportage verbeteraanpak passend onderwijs. Bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

⁵¹ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, wat kan leiden tot snellere en beter passende ondersteuning. Daarnaast zal het ouder- en jeugdsteunpunt van het samenwerkingsverband bijdragen aan het verbeteren van de organisatie van de extra ondersteuning door het bundelen van signalen van ouders en leerlingen over het ondersteuningsaanbod op scholen in de regio. Het ouder- en jeugdsteunpunt informeert het samenwerkingsverband over de signalen die het ontvangt van ouders en leerlingen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe het staat met de doelen en ambities van inclusief onderwijs en of er meer zou moeten gebeuren om de ambities te halen.

De ambitie van inclusief onderwijs is nader geconcretiseerd in het beleidskader «Met elkaar voor alle kinderen en jongeren».⁵² De overheid streeft ernaar dat in 2035 alle scholen in het funderend onderwijs werken aan inclusief onderwijs en dat een belangrijk deel van deze scholen in 2035 ook daadwerkelijk inclusief onderwijs biedt.

De focus ligt in de komende periode op het ondersteunen en stimuleren van scholen die voorloper zijn in de transitie naar inclusief onderwijs en het in kaart brengen van de benodigde wetgeving voor inclusief onderwijs, in lijn met de motie van het lid Van Meenen (D66).⁵³ Zo biedt de beleidsregel experiment inclusieve leeromgeving 2024 ruimte voor intensievere samenwerking tussen het regulier en speciaal onderwijs. Het onderzoek dat gekoppeld wordt aan deze beleidsregel levert belangrijke informatie voor de totstandkoming van wetgeving op het gebied van inclusief onderwijs. Verder verken ik de komende periode onder andere hoe de ondersteuningsstructuur in en om de school vormgegeven dient te worden om een inclusieve leeromgeving te creëren. Ook wordt ter uitvoering van de motie van de leden Westerveld en De Hoop (GroenLinks-PvdA) in kaart gebracht wat de financiële impact is van inclusief onderwijs.⁵⁴

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de SP-fractie vragen hoe de regering de afstemming en samenwerking tussen zorg en onderwijs gaat verbeteren en of zij bereid is om structurele samenwerking met jeugdzorg, maatschappelijk werk en jeugdgezondheidszorg te versterken, zodat verzuimsignalen tijdig en effectief kunnen worden opgevolgd.

Een integrale aanpak van onderwijs, jeugdhulp en zorg stelt zoveel mogelijk kinderen in staat onderwijs te volgen en zich te ontwikkelen. Een dergelijke aanpak is ook een belangrijke voorwaarde voor het tegengaan of verhelpen van schoolverzuim. Onderhavig wetsvoorstel draagt hieraan bij. Voor dit laatste regelt het wetsvoorstel daarom dat scholen in hun verzuimbeleid opnemen hoe ze de samenwerking met dergelijke partners vormgeven. Ook regelt het voorstel dat gemeenten, naast samenwerkingsverbanden, inzicht krijgen in verzuimpatronen op scholen uit hun gemeenten, wat ze kunnen gebruiken om de afstemming tussen het ondersteuningsaanbod van het samenwerkingsverband en jeugdhulp te analyseren, evalueren en verbeteren.

De regering ondersteunt en stimuleert de samenwerking tussen onderwijs en zorg op verschillende manieren:

⁵² OCW beleidskader: Met elkaar voor alle kinderen en jongeren werken aan een inclusieve leeromgeving (2024).

⁵³ Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 460.

⁵⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 497, nr. 462.

- In 2021 is de onderwijszorgtafel ingericht, waaraan de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, onderwijs- en zorgpartijen en vertegenwoordigers van ouders en jongeren overleg voeren voor een betere aansluiting tussen onderwijs en zorg. In 2024 is aan deze tafel ook de sector kinderopvang en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegevoegd.
- In 2023 is de Hervormingsagenda Jeugd vastgesteld, waarin aandacht is voor de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Vanuit de Hervormingsagenda worden binnen het convenant «stevige lokale teams en de verbindingsroute opvang, onderwijs en zorg» onder andere met het onderwijs en de kinderopvang afspraken gemaakt over de versterking van de pedagogische basis. Dit ziet op de bredere context waarin de jeugdige opgroeit, waar bijvoorbeeld school, thuis, de wijk, sport en sociaal netwerk onder vallen. Eind 2024 is voor die verbindingsroute een kwartiermaker gestart die zich toespitst op de ontwikkeling van een lerende aanpak. Het doel is om lokale knelpunten in de samenwerking tussen de kinderopvang, het onderwijs en de zorg op te halen, deze indien mogelijk op te lossen en om goede voorbeelden te delen.
- De regering is in 2023 gestart met het experiment Onderwijszorgarrangementen, waarbij scholen meer ruimte hebben om een combinatie van onderwijs en zorg op maat mogelijk maken voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte. Mede op basis van dit experiment werkt de regering aan een wetsvoorstel dat de ruimte voor maatwerk in wet- en regelgeving verduidelijkt en vergroot. Aan de hand van deze extra ruimte in regelgeving wordt het voor scholen en samenwerkingsverbanden makkelijker om in samenwerking met de zorg een onderwijsaanbod te realiseren voor leerlingen met een complexe ondersteuningsbehoefte op het snijvlak van onderwijs en zorg.
- In 2023 is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gestart met de verbeteraanpak Zorg in onderwijstijd. Met deze verbeteraanpak wordt beoogd de samenwerking tussen de zorg en cluster 3 en 4 scholen te versterken en de organisatie en financiering van zorg tijdens onderwijstijd eenvoudiger, administratief arm en zo collectief mogelijk te organiseren.
- Sinds 2024 zijn er structurele middelen beschikbaar gesteld voor het versterken van de verbinding tussen het gezin thuis en het kind op school in de vorm van de subsidieregeling brugfunctionaris. Anders dan de rest van het schoolteam werkt de brugfunctionaris ook buiten de omgeving van de school en weet precies waar de juiste hulp en ondersteuning is te vinden. Zo helpt deze functionaris ouders als er ondersteuning van een wijkteam of jeugdhulp nodig is. Door deze verbinding komen leerlingen beter aan leren toe.
- In 2024 is de ambitie van inclusief onderwijs nader geconcretiseerd in het beleidskader «Met elkaar voor alle kinderen en jongeren».⁵⁵ Het doel van inclusief onderwijs is om zoveel mogelijk kinderen zo thuisnabij mogelijk samen naar school te laten gaan. Op scholen die zich richten op inclusief onderwijs is een multidisciplinair schoolteam dat naast onderwijspersoneel ook bestaat uit jeugdhulp- en zorgpersoneel. De samenwerking binnen dit team zorgt ervoor dat ieder kind kan ontwikkelen en tot leren en participeren komt.

⁵⁵ OCW beleidskader: Met elkaar voor alle kinderen en jongeren werken aan een inclusieve leeromgeving (2024).

Over de voortgang op deze maatregelen heeft uw Kamer onlangs een brief ontvangen.⁵⁶

3. Thuiszittersproblematiek

De leden van de fracties GroenLinks-PvdA, VVD, CDA en SGP vragen naar de reflecties van de regering op de stijging van het aantal kinderen met een vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische gronden. Verder hebben de leden van de fracties GroenLinks-PvdA, VVD, NSC, D66, CDA, SP, ChristenUnie en SGP vragen over de nut en noodzaak van het wetsvoorstel in algemene zin en de aanvullende maatregelen die de regering treft om verzuim te voorkomen en tegen te gaan en het aantal thuiszitters te verminderen. De vragen worden in die volgorde beantwoord.

De leden van de VVD-fractie en SGP-fractie vragen om een verklaring en duiding van de stijging van het aantal leerlingen met een vrijstelling op psychische of lichamelijke gronden. De leden van de CDA-fractie vragen daarbij om een uiteenzetting van de problemen die ten grondslag liggen aan deze vrijstelling. De leden van de SGP-fractie vragen een reflectie op de ervaringen vanuit de onderwijspraktijk dat scholen door de jaren heen een verzwaring van de problematieken bij leerlingen signaleren, als gevolg waarvan een stijging van het aantal vrijstellingen, aldus deze leden, op zich niet vreemd is. De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering kijkt naar onderzoek dat concludeert dat het voor een deel van de jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden wel mogelijk is om naar school te gaan, mits maatwerk wordt geboden. Zij verwijzen daarbij naar het recht op onderwijs.

De regering herkent de toename van thuiszittende jongeren met een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden, terwijl het aantal jongeren in de leer- of kwalificatieplichtige leeftijd vrijwel gelijk blijft.⁵⁷ De regering is het met de leden eens dat het onwenselijk is dat leerlingen die mogelijk wel naar school kunnen gaan thuis zitten, gelet op het recht op onderwijs.⁵⁸

De kinderen met een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 zijn te onderscheiden in twee groepen. De eerste groep bestaat uit heel jonge kinderen met zware lichamelijke of verstandelijke beperkingen. Deze kinderen gaan doorgaans vanaf jonge leeftijd naar andersoortige voorzieningen gericht op zorg en hebben voorafgaand aan de vrijstelling geen onderwijs gevolgd. Onderzoek lijkt erop te wijzen dat het merendeel van de vrijstellingen wordt toegekend aan kinderen uit deze groep.⁵⁹ De tweede groep bestaat uit leerlingen die gedurende de schooltijd uitvallen van school en zich beroepen op een vrijstelling. Bij veel van deze kinderen is sprake van multiproblematiek. Dit zijn leerlingen die vanwege een combinatie van psychische factoren en sociale factoren vastlopen in het onderwijs. Het gaat bijvoorbeeld om leerlingen met psychische problemen, zoals eetstoornissen, depressies, prikkelgevoeligheid en trauma's. Soms is de vrijstelling van deze leerlingen deels te

⁵⁶ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

⁵⁷ *Leerplichttelling 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

⁵⁸ Ieder kind in Nederland heeft recht op onderwijs. Dat is vastgelegd in onder andere artikel 2 van het Eerste Protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind.

⁵⁹ Veen, A. & Van der Veen, I., i.s.m. Borggreve, S. (2023). *Onderzoek vrijstellingen Leerplichtwet artikel 5 sub a. in vier gemeenten (G4)*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut en L. Bertling, J. Lubberman en H. Witterman-van Leenen, onderzoek naar de groei van vrijstellingen «5 onder a», Regioplan: 2016.

verklaren door sociale factoren, zoals gezinsproblematiek en problematiek op school. De aanleiding voor de uitval en het beroep op de vrijstelling kan ook verband houden met schoolse factoren, zoals de overgang tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, of de overgang tussen het speciaal basisonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs die voor sommige leerlingen problematisch is.

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is onderzoek gedaan naar verklaringen voor de stijging van het aantal vrijstellingen. In het onderzoek is aan onder meer het onderwijs, de gemeente en de zorg gevraagd welke mogelijke verklaringen zij zien voor de stijging. Als mogelijke verklaringen worden de personeelstekorten en de daardoor toegenomen werkdruk in onderwijs en zorg genoemd. Hierdoor zou er minder tijd zijn voor de individuele leerling met problemen waardoor die leerling kan vastlopen.⁶⁰ Ouders geven aan dat er in hun beleving niet altijd een passend onderwijsaanbod beschikbaar is en noemen dit als een mogelijke verklaring voor de stijging. Jongeren met zwaardere ondersteuningsbehoefte zouden hierdoor niet in voldoende mate kunnen worden ondersteund in het reguliere onderwijs. In de gevallen dat ouders er na een lange periode van zoeken niet in slagen om een passend onderwijsaanbod te vinden, zouden zij kiezen voor een beroep op een vrijstelling van de leerplicht.⁶¹

Een andere verklaring voor de stijging van het aantal vrijstellingen kan zijn, zoals de leden van SGP benoemen, dat sprake is van een verzwarende van de problematieken bij leerlingen. Dergelijke verzwarende neemt echter niet weg dat een deel van de leerlingen die op dit moment een vrijstelling krijgt op basis van artikel 5, onder a, met een passend onderwijsaanbod (deels) onderwijs zou kunnen krijgen. Twee maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel dragen eraan bij deze kinderen binnen het onderwijs te houden. Verzuim kan immers voorafgaan aan een vrijstelling op grond van psychische of lichamelijke gronden. In de eerste plaats gaat het om verheldering van het verzuimbeleid, waarin scholen de werkwijze beschrijven ten aanzien van het constateren en signaleren van verzuim. Daardoor worden scholen in staat gesteld verzuim sneller te herkennen en tijdig oplossingen te vinden. Daarnaast zet het wetsvoorstel scholen aan om aandacht te hebben voor de oorzaken van verzuim, zoals de overgang tussen het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, en tijdig te zoeken naar passende oplossingen voor het verzuim. In de tweede plaats borgt het wetsvoorstel dat het onderwijskundig perspectief van het kind wordt betrokken in de procedure van de vrijstelling. Dat is nu nog niet altijd het geval en is met name van belang voor kinderen die in de loop van de schooltijd uitvallen van school en zich beroepen op een vrijstelling.⁶² In aanvulling op de maatregelen in het wetsvoorstel werkt de regering aan het versterken van het ondersteuningsaanbod van scholen en samenwerkingsverbanden door maatwerk mogelijkheden te verruimen en scholen en samenwerkingsverbanden te ondersteunen in het realiseren van passende ondersteuning voor leerlingen. In het antwoord op de vragen van de leden van de fracties GroenLinks-PvdA en CDA in paragraaf 2 van de nota heeft de regering beschreven welke maatregelen zij treft voor deze groep jongeren.

⁶⁰ Veen, A. & Van der Veen, I., i.s.m. Borggreve, S. (2023). Onderzoek vrijstellingen Leerplichtwet artikel 5 sub a. in vier gemeenten (G4). Amsterdam: Kohnstamm Instituut

⁶¹ Synhaeve, M. e.a., *Druk op de keten*, Utrecht: Berenschot 2023.

⁶² Veen, A. & Van der Veen, I., i.s.m. Borggreve, S. (2023). Onderzoek vrijstellingen Leerplichtwet artikel 5 sub a. in vier gemeenten (G4). Amsterdam: Kohnstamm Instituut, p. 83–84.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de toename van het aantal jongeren met een vrijstelling van onderwijs niet in strijd met het VN-kinderrechtenverdrag en het VN-Verdrag inzake personen met een handicap. Zij vragen in hoeverre is getoetst of de vrijstelling van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 in overeenstemming is met beide VN-verdragen.

De toename van het aantal vrijstellingen is niet noodzakelijkerwijs in strijd met de verdragen, maar wel een zorgelijke ontwikkeling waar aandacht voor is. Met artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 wordt voorkomen dat (ouders van) kinderen die niet kunnen voldoen aan de leerplicht strafbaar zijn. Het systeem van de leerplicht in Nederland wordt immers strafrechtelijk gehandhaafd. Een kind met een vrijstelling van de leerplicht op grond van artikel 5a kan nog steeds worden ingeschreven op een school en onderwijs ontvangen op een school, bijvoorbeeld in deeltijd. Artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 weerhoudt een kind niet van het volgen van onderwijs.

De regering benadrukt dat een school en samenwerkingsverband altijd de uiterste inspanning moeten verrichten om een kind naar school te laten gaan. Dit sluit aan op het recht op onderwijs van het kind. Een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 wordt alleen in uiterste gevallen afgegeven. Het onderhavige wetsvoorstel verbetert de procedure van de afgifte van een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 door het onderwijskundig perspectief van de leerling te betrekken bij het advies van de arts. Hiermee beoogt de regering te voorkomen dat jongeren die geschikt zijn om schoolonderwijs te volgen (langdurig) geen enkele vorm van onderwijs ontvangen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de CDA-fractie vragen de regering om te reflecteren op de signalen dat ouders zich soms onder druk van de leerplicht, school of het samenwerkingsverband genooddaakt voelen om de vrijstelling aan te vragen, omdat er geen passend onderwijs beschikbaar is. Deelt de regering de mening dat dit soort druk onaanvaardbaar is en in strijd met het recht op onderwijs?

De regering is met de leden van mening dat het onaanvaardbaar is als ouders zich onder druk van de leerplicht, school of het samenwerkingsverband genooddaakt zien een vrijstelling aan te vragen omdat het onderwijsaanbod in de regio niet volstaat. Een dergelijke gang van zaken sluit ook niet aan op het recht op onderwijs. De school en het samenwerkingsverband zijn verantwoordelijk om een passend aanbod te realiseren, op de school of in de regio, voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte.⁶³ Zoals beschreven in de Kamerbrief passend onderwijs werkt de regering aan het (structureel) bieden van meer ruimte voor flexibiliteit en maatwerk en is er – bijvoorbeeld via de regeling WEL in ontwikkeling – meer ruimte voor onderwijsaanbod aan niet-ingeschreven kinderen en jongeren, met als doel om iedere leerling een passend aanbod te voorzien.⁶⁴

De regering beoogt ook met onderhavig wetsvoorstel dergelijke situaties te voorkomen, door te borgen dat in de procedure rondom de vrijstelling het advies over het onderwijskundig perspectief wordt meegenomen. Dat advies beschrijft de maatwerk mogelijkheden voor de betreffende jongere in de regio.

⁶³ Artikelen 8, vierde lid, en 18a, eerste lid, Wet op het primair onderwijs, 2.41, eerste lid, en 2.47, tweede lid, Wet voortgezet onderwijs 2020, artikel 11, eerste lid, Wet op de expertisecentra.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wat er gebeurt in de situatie dat ouders een vrijstelling van de leerplicht voor hun kind weigeren?

Een vrijstelling van de leerplicht komt alleen tot stand als ouders zich actief beroepen op een vrijstelling voor hun kind. Als een situatie zich voordoet dat de ouders het niet eens zijn met het ondersteuningsaanbod van en de toelating van hun kind op de school, kunnen zij zich – na eerst in overleg te zijn getreden met de school en het schoolbestuur – wenden tot het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor het dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen in de regio. Zij beschikken ook over een ouder- en jeugdsteuwpunt voor allerlei vragen over passend onderwijs. Mochten de ouders en het samenwerkingsverband er niet uitkomen, dan kunnen de ouders gebruik maken van de expertise en ondersteuning van onderwijsconsulenten. Zij bieden ouders advies, hulp en bemiddeling bij het vinden van de passende ondersteuning. Als na deze stappen nog steeds geen overeenstemming bereikt kan worden, kunnen ouders zich wenden tot de Geschillencommissie passend onderwijs.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op grond van welke analyse de regering meent dat de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregelen de sleutel vormen om het probleem van het groeiende aantal thuiszitters het hoofd te bieden.

De NSC-fractie vragen naar de oorzaken dat scholen nu minder goed zicht hebben op leerlingen die langdurig verzuimen en hoe het wetsvoorstel op dit punt tot verbetering zal leiden?

De leden van de SGP-fractie vragen hoe een generieke uitbreiding van de registratieplicht en het tegemoetkomen aan een algemene informatiebehoefte kunnen leiden tot het bestrijden van specifieke problemen, nu de toelichting constateert dat de factoren die ten grondslag liggen aan schoolverzuim per situatie sterk kunnen verschillen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op de bezwaren van de ouderorganisatie Ouders en Onderwijs, waarin het stelt dat zij het wetsvoorstel niet beschouwt als de oplossing voor de thuiszitters, omdat de reden voor hun verzuim anders is dan een gebrekkige registratie van verzuim. Ook vragen zij de regering te reageren op de opmerking van de Raad van State dat het wetsvoorstel weinig inzicht geeft in de wijze waarop het bijdraagt aan het tegengaan van thuiszitten of verzuim.

De leden van de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie vragen naar een reactie op het standpunt van de Raad van State dat door de complexiteit van de problematiek van thuiszitters niet al te hoge verwachtingen worden gekoesterd van het effect van verplichtingen inzake verzuimbeleid en de registratie. Zij vragen of de regering uiteen wil zetten welke verwachtingen ze heeft van het onderhavige wetsvoorstel.

De regering is met de Raad van State van mening dat de groep thuiszittende jongeren een zeer heterogene groep is en dat er een grote verscheidenheid is in de oorzaken van uitval. 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.⁶⁵ De complexe problematiek van de groep thuiszittende jongeren vraagt dan ook om verschillende interventies vanuit diverse invalshoeken. De regering erkent daarom dat verplichtingen inzake verzuimbeleid en de registratie er op zichzelf niet direct voor

⁶⁵ 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.

zullen zorgen dat de huidige groep thuiszittende jongeren naar school kan gaan of een passend ontwikkelaanbod krijgt. Het wetsvoorstel is dan ook onderdeel van een breder pakket aan maatregelen in het sociaal domein en binnen (passend) onderwijs, waarin in samenhang wordt gewerkt aan onder meer het tegengaan van schoolverzuim en het creëren van een passend onderwijs- en ondersteuningsaanbod.

Onderhavig wetsvoorstel bevat evenwel cruciale maatregelen die voorwaardelijk zijn om effectieve interventies in te kunnen zetten om toekomstig verzuim of thuiszitten tegen te gaan. Zo blijkt uit onderzoek dat het tijdig signaleren en het analyseren van de oorzaken belangrijke elementen zijn voor effectief verzuimbeleid.⁶⁶ Zo is voor leerlingen die naar een school gaan met een goede verzuimregistratie en -analyse de kans op schoolverzuim kleiner, omdat de school zicht heeft op het verzuim en de oorzaken ervan.⁶⁷ Scholen die zicht hebben op verzuim, de oorzaken ervan vaststellen en bijtijds zorgwekkende patronen signaleren, kunnen immers gericht interventies plegen om het verzuim tegen te gaan (zowel op individueel niveau als op groepsniveau).⁶⁸

De effectiviteit van het monitoren van schooluitval blijkt bovendien uit evaluaties van een vergelijkbare aanpak in het middelbaar beroepsonderwijs om voortijdig schoolverlaten (VSV) te verminderen.^{69, 70} Onderdeel van deze aanpak was het registreren van voortijdig schoolverlaten en het delen van (geaggregeerde) gegevens met gemeenten en mbo-instellingen. Met de geaggregeerde gegevens konden instellingen en gemeenten meetbare doelstellingen formuleren om jongeren te ondersteunen in en begeleiden naar een passende opleiding, bijbehorende interventies plegen en hun aanpak evalueren. De onderzoeksbureaus Panteia en SEOR en het adviesbureau Berenschot concludeerden in respectievelijk hun monitoring en evaluatie van de VSV-aanpak en de beleidsdoorlichting van het beroepsonderwijs dat de maatregel in zijn algemeenheid doeltreffend was, dat de instrumenten – waaronder het registreren en delen van gegevens («het sturen op cijfers») – positief effect hadden en dat er meer aandacht is voor kwetsbare jongeren.⁷¹ Dit blijkt ook uit de cijfers: sinds de VSV-aanpak, waaronder het landelijk sturen op cijfers, is het aantal voortijdig schoolverlaters drastisch verminderd, van zo'n 70.000 in 2002⁷² naar op zijn laagst iets minder dan 23.000 in 2019/2020.⁷³

⁶⁶ Onder meer Kearney, C.A., Graczyk, P. A (2014), *Response to Intervention Model to Promote School Attendance and Decrease School Absenteeism* en W. van en D. Heyne (2020), *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing*.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld Mariska de Baat Nienke Foolen (2012) *Risicofactoren bij schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten*.

⁶⁸ Zie bijvoorbeeld W. van en D. Heyne (2020), *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing* en Roelofs, M. en Eimers, T. *Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid* (2023) KBA Nijmegen.

⁶⁹ Bokdam, J. et al, Panteia (2015) *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012–2015: Overkoepelende samenvatting*.

⁷⁰ Berkhout, B. et al, Berenschot (2018), *Beleidsdoorlichting 2014–2018 Artikel 4 begroting Ministerie van OCW*

⁷¹ *Beleidsdoorlichting 2014–2018 Artikel 4 begroting Ministerie van OCW* (Berenschot), o.a. p. 61–63 en 93; *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012–2015: Overkoepelende samenvatting* (Panteia), p. 16.

⁷² Yassine, D. et al, *Evaluatiestudie naar het Regionaal Programma voortijdig schoolverlaten 2020–2024*, Verwey-Jonker Instituut (2025).

⁷³ Zie de jeugdmonitor open data van het CBS: <https://jmopendata.cbs.nl/#/JM/nl/dataset/71833ned/table?dl=10504>. Ook het relatieve aandeel voortijdig schoolverlaters is sindsdien sterk verminderd, zie: <https://jmopendata.cbs.nl/#/JM/nl/dataset/71736ned/table?dl=13000>.

Op dit moment is op veel scholen het beleid en monitoren ten aanzien van verzuim echter nog onvoldoende. Verzuimpatronen en signalen die aanleiding geven tot zorgen over de schoolgang van de leerling worden nu vaak te laat herkend of er worden geen effectieve interventies ingezet om verzuim te voorkomen. Daarom schrijft het wetsvoorstel zes onderdelen voor die ten grondslag liggen aan effectief verzuimbeleid. De regering verwacht hiermee dat scholen, waar nodig in samenwerking met het samenwerkingsverband, de leerplichtambtenaar of de jeugdarts, sneller, beter en preventief actie nemen op verzuim van leerlingen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan onderbouwen dat het ontstaan van langdurig verzuim in veel gevallen in overwegende mate te wijten is aan het ontbreken van informatie.

Uit de praktijk van scholen die voorlopen in het signaleren en monitoren van verzuim, waaronder geoorloofd verzuim, is bekend dat het juist het inzicht in de mate van verzuim is die hen bewust maakt van de ernst van de verzuimproblematiek. Dit inzicht brengt de scholen in beweging om specifieke preventiegerichte verzuiminterventies door te voeren (denk aan het versterken van de mentor-leerlingrelatie, het stimuleren van ouderbetrokkenheid en het verbeteren van de manier waarop een ouder zijn of haar kind ziekmeldt). Daarentegen leidt een gebrek aan inzicht in verzuim op veel scholen juist tot onderschatting van de verzuimproblematiek, zo blijkt uit onderzoek van KBA Nijmegen. Zo concludeerde de onderzoekers dat «scholen de indruk hebben dat ze de problematiek overzien en «onder controle» hebben», maar dat dit «in werkelijkheid onvoldoende het geval is: patronen worden onvoldoende herkend, men vertrouwt met name in het primair onderwijs te veel op de «goede contacten» (met leerling en ouders) en ook de opvolging naar de leerplichtambtenaar/jeugdarts is niet altijd adequaat.»⁷⁴

(Geoorloofd) verzuim is evenwel in veel gevallen, met name als het langdurig is, ook een reden tot zorg en een signaal voor achterliggende problematiek. Zo is er niet alleen een positieve correlatie tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim⁷⁵, maar zijn er ook aanwijzingen dat de groep die langdurig geoorloofd verzuimt (langer dan vier aanengesloten weken) groter is dan de groep leerlingen die langdurig ongeoorloofd verzuimt.⁷⁶ Bovendien is geoorloofd verzuim in de eerste schoolmaanden een goede voorspeller van, dat wil zeggen sterk gecorreleerd aan, verzuim in de rest van het schooljaar.⁷⁷ Het is daarom van belang dat scholen inzicht hebben in de patronen van geoorloofd verzuim en er in individuele gevallen vroeg bij zijn, voordat verzuim ernstiger wordt. Op die manier kunnen scholen bijtijds de jeugdarts inschakelen of door de juiste interventies en passend maatwerk het onderwijs- en ondersteuningsaanbod beter laten aansluiten op de behoefte van de leerling.

Om een dergelijke onderschatting van verzuim tegen te gaan, stelt het wetsvoorstel een aantal onderdelen verplicht in het verzuimbeleid van scholen, waaronder het analyseren van de oorzaken van verzuim. Een voorwaarde hiervoor is een goede signalering en monitoring van verzuim. Daarom expliciteert het wetsvoorstel verder dat scholen zowel ongeoorloofd als geoorloofd verzuim registreren en dat de gemeente, het samenwerkingsverband en de verantwoordelijk bewindspersoon beschikking krijgen over geaggregeerde gegevens over geoorloofd

⁷⁴ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

⁷⁵ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

⁷⁶ Ingrado, Meer zicht op verzuim: Duiding en aanvulling op de cijfers uit de leerplichttelling 2022–2023, 2023.

⁷⁷ Merlijn Karssen e.a., Grip op geoorloofd verzuim, Amsterdam: Kohnstamm Instituut, 2023.

verzuim en ongeoorloofd verzuim (waaronder absoluut verzuim). Dit laatste is van belang omdat ook samenwerkingsverbanden en gemeenten een belangrijke rol spelen in het tegengaan van verzuim. Namelijk door het ondersteunen van scholen en het goed laten aansluiten van het ondersteuningsaanbod in de regio (samenwerkingsverbanden), het adviseren over de in te zetten interventies op de school (leerplichtambtenaar), gerichte hulp bij ziekteverzuim (jeugdarts) en de aansluiting van jeugdhulp en jeugdzorg op het onderwijs- en ondersteuningsaanbod (gemeente). Voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is het tot slot van belang om inzicht te krijgen in het totaal van verzuim (waaronder geoorloofd verzuim) omdat het aanleiding kan geven tot nader onderzoek en een versterkte beleidsinzet op dit onderwerp. In de huidige situatie heeft de Minister tenslotte slechts beperkte informatie aangezien het geen zicht heeft op langdurig geoorloofde afwezigheid, terwijl deze groep zoals hierboven reeds gezegd vermoedelijk groter is dan de groep die langdurig ongeoorloofd afwezig is.

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom scholen niet in staat zijn om passend onderwijsaanbod te realiseren, als het in hun beleving een klein en hanteerbaar probleem is. De leden van de VVD-fractie vragen of scholen thans onvoldoende mogelijkheden hadden om de thuiszittersproblematiek dan wel verzuim aan te pakken.

Voor thuiszittende jongeren is deelname aan het onderwijs vaak (tijdelijk) niet mogelijk vanwege complexe problematiek.⁷⁸ In veel gevallen is sprake van (een combinatie van) factoren, zoals psychische problemen en gedragsproblemen en ook spelen problemen thuis een rol.⁷⁹ De ondersteuningsbehoeften van sommige leerlingen is erg complex. Dat geldt in het bijzonder voor leerlingen die thuiszitten of bij wie dit dreigt.⁸⁰ De mogelijke verklaringen voor het gebrek aan een passend onderwijsaanbod voor thuiszitters zijn divers. Een van de verklaringen kan zijn dat op een groot deel van de scholen slechts incidenteel sprake is van leerlingen die langdurig verzuimen of thuis komen te zitten. Bij een gebrek aan aandacht en sturing om deze kinderen weer naar school te krijgen, kunnen deze kleine aantallen leerlingen aan het oog van de school ontsnappen. In onderzoek van KBA Nijmegen komt naar voren dat scholen de indruk hebben de verzuimproblematiek te overzien en onder controle hebben, terwijl daar in werkelijkheid onvoldoende sprake van is.⁸¹

Een andere mogelijke verklaring ligt bij de samenwerking tussen de school, de ouders, het samenwerkingsverband en de leerplichtambtenaar. Het vinden van een passend aanbod voor leerlingen die thuiszitten vereist namelijk goede samenwerking tussen deze actoren.⁸² Dergelijke samenwerking is niet vanzelfsprekend en vraagt iets van alle partijen. Een van de belemmeringen die samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren noemen in het vinden van dergelijk passend aanbod is het veelvuldig afwijzen van oplossingen door ouders.⁸³ Tegelijkertijd kan het voorkomen dat ouders er bewust voor kiezen hun kind niet naar school te laten gaan, omdat zij het bijvoorbeeld oneens zijn met het onderwijsaanbod dat door de school of het samenwerkingsverband geboden wordt. Dit kan

⁷⁸ Eke Krijnen e.a., Zicht op thuiszitten, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2021.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ G.Ledoux & S. Waslander, Evaluatie passend onderwijs: eindrapport mei 2020, Kohnstamm Instituut 2020.

⁸¹ Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021.

⁸² Marc Dullaert, De kracht om door te zetten, 2019.

⁸³ Lubberman, J. e.a., Impuls thuiszittersaanpak: Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact, Regioplan: Amsterdam 2019.

vervolgens leiden tot een vertroebelde relatie.⁸⁴ Het maakt dan ook uit vanuit welk perspectief wordt gekeken naar de vraag of scholen voldoende zicht hebben op de ondersteuningsbehoefte om een passend aanbod kunnen bieden; ouders benoemen vaak dat de school te weinig heeft gedaan om passend aanbod te bieden terwijl scholen meestal benoemen te worden tegengewerkt door ouders in het vinden van een passende oplossing of dat het niet in de macht van de school was om de leerling voldoende aanbod te bieden.⁸⁵ Het bieden van maatwerk (waar nodig in samenwerking met betrokken partijen) kan een cruciale rol spelen in het vinden van een oplossing voor leerlingen die thuiszitten. Verschillende onderzoeken wijzen op het belang van maatwerk en samenwerking om thuiszitten te voorkomen.^{86, 87, 88} Hoewel scholen en samenwerkingsverbanden nu al mogelijkheden hebben om passende oplossingen te bieden⁸⁹ en dat ook al doen, blijft het voor hen uitdagend om een passend onderwijsaanbod te bieden voor kinderen die langdurig thuiszitten of dreigen uit te vallen van school. Er is behoefte aan meer (individuele) ruimte voor maatwerk. Middels de verzuimaanpak werkt de regering hieraan. Zoals in de beantwoording van de vragen van leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en CDA over de maatregelen die zijn getroffen sinds de invoering van passend onderwijs is beschreven, in paragraaf 2 van de nota, wordt ten eerste meer ruimte gecreëerd voor flexibiliteit en maatwerk voor digitaal afstandsonderwijs en onderwijszorgarrangementen om scholen en samenwerkingsverbanden beter te ondersteunen en is er ten tweede meer ruimte voor initiatieven voor thuiszittende jongeren waarin een passende plek voor het kind centraal staat. In de kamerbrief passend onderwijs is uw Kamer onlangs geïnformeerd over de stand van zaken.⁹⁰

De leden van de D66-fractie vragen welke exacte doelstellingen er gekoppeld worden aan het wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vragen voorts of dit wetsvoorstel een oplossing zal bieden om een passend onderwijsaanbod te bieden aan de doelgroep die behoefte heeft aan maatwerk.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft tot doel verzuim en schooluitval beter in beeld te krijgen en om langdurig verzuim te voorkomen. Het voorstel bevat de minimale waarborgen om langdurig verzuim en schooluitval te voorkomen, namelijk: verzuimbeleid, verzuimregistratie, inzicht in verzuimcijfers en vroegtijdige interventies op zorgelijk ongeoorloofd verzuim. Zo worden scholen verplicht om een verzuimbeleid neer te zetten waarin wordt uiteengezet op welke manier de school oorzaken van verzuim analyseert, verzuim op de school evalueert en de samenwerking met partners vormgeeft. Het voorstel beoogt daarnaast de onderwijs- en ontwikkelmogelijkheden van jongeren te bevorderen door aanpassing van de procedure voor de vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden. Met dit wetsvoorstel wordt een stap gezet in het verder voorkomen en terugdringen van verzuim, zodat uitval in de toekomst beter voorkomen kan worden. De insteek van het wetsvoorstel is daarmee primair preventief en helpt scholen en samenwerkingsverbanden om vroegtijdig te signaleren en interventies te doen die voorkomen dat jongeren thuis komen te zitten.

⁸⁴ Eke Krijnen e.a., Zicht op thuiszitten, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2021.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Elke Krijnen e.a., Zicht op thuiszitten, Amsterdam: Kohnstamm Instituut 2021.

⁸⁷ Lubberman, J. e.a., Impuls thuiszittersaanpak: Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact, Regioplan: Amsterdam 2019.

⁸⁸ Marc Dulleart, De kracht om door te zetten, 2019.

⁸⁹ Zie ook de pagina «Ruimte voor regels» op de website van het Steunpunt Passend Onderwijs voor maatwerkmogelijkheden.

⁹⁰ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

Het voorstel vormt de eerste actielijn van de verzuimaanpak, zoals de Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs op 28 maart 2022 aan de Kamer in de verzuimbrieven uiteen heeft gezet. Deze aanpak bestaat uit drie actielijnen: i. ieder kind in beeld, ii. meer mogelijkheden voor maatwerk en iii. digitaal afstandsonderwijs voor de doelgroep thuiszittende jongeren.⁹¹

De leden van GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering in het kader van de doelstellingen is uitgekomen op de maatregelen in het onderliggende wetsvoorstel en of voor het terugdringen van verzuim niet meer nodig is dan dit wetsvoorstel, waaronder kennis en deskundigheid op scholen en een veilige schoolomgeving, maar ook een veilige en stabiele thuisomgeving en buurt?

De leden van de VVD-fractie vragen wat voor initiatieven van de regering reeds lopen om de grondoorzaken van het verzuim aan te pakken en hoe onderhavig wetsvoorstel hieraan bijdraagt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wat nodig is om de huidige groep thuiszittende jongeren naar school te laten gaan of een passend ontwikkelaanbod te bieden en hoe de regering daar voor gaat zorgen?

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of het wetsvoorstel niet te veel vlucht in systemen, terwijl een goede aanpak primair berust op goede afstemming op basis van bestaande mogelijkheden.

In het antwoord reageert de regering in de eerste plaats op de vragen van de leden naar de benodigde maatregelen om verzuim te voorkomen en de bestaande mogelijkheden om de grondoorzaken van verzuim aan te pakken. Vervolgens zet de regering uiteen hoe het is gekomen tot de maatregelen in het onderhavig wetsvoorstel en hoe zij bijdragen aan het verminderen van verzuim.

Uit onderzoek is bekend dat verzuim vaak multiproblematiek behelst en een veelvoud aan factoren kent.⁹² Zo kunnen niet alleen psychische problemen, lichamelijke klachten en ziekte een rol spelen, maar ook veiligheid thuis, de sociaaleconomische status van het gezin en de kenmerken van de buurt waarin de leerling opgroeit. Dat de oorzaken van verzuim gegrond zijn in meerdere domeinen – zoals zorg, gezondheid, veiligheid, onderwijs, economie en welzijn – maakt verzuim vaak tot een meervoudig vraagstuk. De regering is zich bewust van deze complexiteit.

Het voorkomen van verzuim begint bij een goede basis: een goed pedagogisch klimaat en een veilige schoolomgeving. Leerlingen moeten zich vrij en veilig voelen op school. Dat is een randvoorwaarde voor een succesvolle schoolloopbaan en kan schoolverzuim voorkomen. Pesten kan immers een van de oorzaken zijn van (langdurig) verzuim. Om de veiligheid op school te borgen en pesten tegen te gaan hebben scholen in het funderend onderwijs een zorgplicht voor de veiligheid van leerlingen op school, wat in elk geval betekent dat ze beleid met betrekking tot de veiligheid voeren en een antipestcoördinator hebben. Om ervoor te zorgen dat de veiligheid op school beter wordt geborgd wordt, komt de regering met het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs, waarmee onder andere wordt beoogd het veiligheidsbeleid te versterken door het regelen van kaders ten aanzien van het veiligheidsbeleid.⁹³

⁹¹ Kamerstukken II 2021/22, 26 695, nr. 138.

⁹² Onder andere Gubbels, J., van der Put, C.E. & Assink, M. (2019), *Risk Factors for School Absenteeism and Dropout: A Meta-Analytic Review*; Sleeuwen, W. van en D. Heyne (2020), *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing*.

⁹³ Kamerstukken 2024/25, 29 240, nr. 157.

Om verzuim tegen te gaan is het daarnaast belangrijk dat de zorgstructuur op school op orde is en er deskundigheid is op het gebied van zorg. Hierin speelt, naast onder anderen de intern begeleider, zorgcoördinator en orthopedagoog, de brugfunctionaris een belangrijke rol. De brugfunctionaris is een laagdrempelig aanspreekpunt voor ouders en legt de verbinding tussen het gezin thuis, het kind op school en waar nodig professionals, instanties en partners in de wijk.

Verder is het van belang dat er voor de leerlingen die dat nodig hebben passende ondersteuning is, zodat deze leerlingen zich optimaal kunnen ontwikkelen. Een gebrek aan passende ondersteuning mag niet leiden tot (toenemend) verzuim. De regering werkt daarom via de verzuimaanpak (als onderdeel van de Verbeteraanpak passend onderwijs) aan het terugdringen van het aantal kinderen en jongeren dat onnodig thuiszit en het realiseren van passende ondersteuningsmogelijkheden voor elk kind. Voor een verdere duiding van de verbeteraanpak passend onderwijs verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA over de verbeteraanpak passend onderwijs in paragraaf 1 van deze nota.

Om de ondersteuning aan leerlingen te bevorderen bekostigt de regering de voorziening onderwijsondersteuning zieke leerlingen, waarmee scholen gratis en laagdrempelig deskundige ondersteuning kunnen aanvragen bij de consulenten voor zieke leerlingen. Hierdoor lopen leerlingen die bijvoorbeeld ziek thuis zijn of in een ziekenhuis liggen zo min mogelijk achterstand op en wordt hun leerproces zo min mogelijk onderbroken. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bekostigt deze voorziening nu nog door middel van een subsidie aan onderwijsadviesbureaus en universitair medische centra. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel in uw Kamer om deze voorziening bij een stichting met een wettelijke taak te beleggen.⁹⁴ Tot slot geeft de regering een impuls aan het onderwijs- en ondersteuningsaanbod voor (hoog)begeefde leerlingen, door de middelen van de twee subsidieregelingen Begaafde leerlingen (2019–2022 en 2023–2025).⁹⁵ Zo kunnen samenwerkingsverbanden en scholen zich, met behulp van het Kenniscentrum Hoogbegaafdheid, in en om de klas inzetten voor optimale ontwikkelkansen voor (hoog)begeefde leerlingen.

De problematiek van schoolverzuim, schooluitval en thuiszitten is niet een opgave van het onderwijs alleen. Het wetsvoorstel is daarom onderdeel van een breder pakket aan maatregelen in het sociaal domein, waarin in samenhang wordt gewerkt aan onder meer schoolverzuim. Zo wordt op het terrein van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met de Hervormingsagenda Jeugd gewerkt aan het verbeteren van de zorg en ondersteuning voor jongeren die jeugdhulp of jeugdzorg nodig hebben. Ook de preventieaanpak van jeugdcriminaliteit van de Minister van Justitie en Veiligheid raakt aan het verzuimvraagstuk. Tot slot werkt de regering aan een interdepartementale aanpak kinderarmoede. Hiermee wil de regering samenhang aanbrengen in de ondersteuning aan gezinnen met kinderen in een kwetsbare positie, vanuit verschillende domeinen: onderwijs, zorg, leefomgeving en veiligheid. De kans op verzuim is tenslotte kleiner als de leerling geen stress hoeft te ervaren over de situatie thuis.

Als onderdeel van dit hierboven genoemde brede pakket aan maatregelen heeft het onderhavige wetsvoorstel primair tot doel om *binnen het onderwijs* de eerste noodzakelijke voorwaarden te creëren om langdurig

⁹⁴ Kamerstukken II, 2023/24, 36 530, nr. 1.

⁹⁵ Subsidieregeling begaafde leerlingen po en vo 2023–2025 (Stcrt. 2023, 18691).

schoolverzuim van leerlingen en studenten te kunnen voorkomen en verminderen door schooluitval beter in beeld te krijgen. Het wetsvoorstel beoogt bovendien een preventiegerichte verzuimaanpak van scholen te stimuleren; voorkomen is tenslotte beter dan genezen. Op basis van onderzoek en de praktijk blijken drie factoren essentieel in het voorkomen en tegengaan van verzuim: een effectief verzuimbeleid, inzicht in verzuim en een sterke samenwerking tussen de school, leerplichtambtenaar en het samenwerkingsverband. Dit wetsvoorstel bevat de procedurele waarborgen die hiervoor nodig zijn: het versterken van het verzuimbeleid, inzicht bieden in verzuimcijfers, en het mogelijk maken vroegtijdige interventies op zorgelijk ongeoorloofd verzuim.

In onderzoek wordt, in de eerste plaats, effectief verzuimbeleid genoemd als een van de werkzame aanpakken om schoolverzuim daadwerkelijk te kunnen terugdringen.⁹⁶ In het onderzoek worden enkele elementen genoemd waaruit het verzuimbeleid in ieder geval zou moeten bestaan, te weten: het signaleren of monitoren van verzuim, het analyseren van het verzuim en de interventies bij verzuim. Verder is de kans op schoolverzuim kleiner voor leerlingen die naar een school gaan met een goede verzuimregistratie omdat de school zicht heeft op het verzuim.⁹⁷ Door zicht op verzuim en verzuimpatronen van leerlingen kan de school (preventiegerichte) maatregelen treffen om verder verzuim te voorkomen, zoals het alert zijn op risicomomenten, waaronder overgangsperiodes en toetsweken, het tegengaan van pestgedrag, het versterken van de mentor-leerling relatie en het stimuleren van ouderbetrokkenheid. Daarnaast kan de school, als spil in het sociaal domein, vroegtijdig andere partners – zoals de leerplichtambtenaar, het samenwerkingsverband, de jeugdarts en het wijkteam – betrekken om erger verzuim te voorkomen. De school is als vindplaats (zoals ook de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd de school in haar rapport typeert) namelijk bij uitstek de geschikte plek om verzuim en onderliggende problematiek te signaleren en partners te betrekken. In het kader van inclusief onderwijs zijn hier ook goede voorbeelden van te zien, waar scholen hun ondersteuningsstructuur versterken door het inrichten van een multidisciplinair team met expertise op het gebied van zowel onderwijs als jeugdhulp.

Ten tweede is uit onderzoek bekend dat ketensamenwerking een belangrijke voorwaarde is voor een effectieve aanpak van schoolverzuim.⁹⁸ Om die reden schrijft het wetsvoorstel voor dat scholen in hun verzuimbeleid opnemen welke stappen worden genomen bij verzuim, wie deze neemt en hoe scholen de samenwerking met partners vormgeven. Een sterke samenwerking tussen de school, de gemeente, de jeugdarts en het samenwerkingsverband is van belang omdat zij alle een rol hebben in de aanpak van verzuim; afhankelijk van de oorzaak en de reden. In het geval van ziekteverzuim is dat bijvoorbeeld de jeugdarts, in het geval van een gebrek aan passende ondersteuning het samenwerkingsverband en in het geval van ongeoorloofd verzuim de leerplichtambtenaar.

Het wetsvoorstel versterkt deze samenwerking daarnaast met de informatieverstrekking van verzuim aan gemeenten en samenwerkingsverbanden. Op dit moment hebben gemeenten en samenwerkingsver-

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld Roelofs et al (2021), *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs: Kwantitatief en kwalitatief onderzoek in primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs*, KBA Nijmegen en Sleuven, W. van en D. Heyne (2020), *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing*.

⁹⁷ Onder meer Kearney, C.A., Graczyk, P. A (2014), *Response to Intervention Model to Promote School Attendance and Decrease School Absenteeism* en W. van en D. Heyne (2020), *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing*.

⁹⁸ Ton Eimers (2022). *Zicht op aanpak ongeoorloofd schoolverzuim. De toepassing van de Methodische Aanpak Schoolverzuim in de praktijk*. Nijmegen: BBSO en KBA.

banden geen of een beperkt beeld van het verzuim op de school. Bovendien is deze informatie veelal niet actueel. Met de informatie over verzuim kunnen samenwerkingsverbanden en gemeenten beter uitvoering geven aan hun taken, zoals het ondersteunen van scholen en het goed laten aansluiten van het ondersteuningsaanbod in de regio (samenwerkingsverbanden), het adviseren over de in te zetten interventies op de school (leerplichtambtenaar), gerichte hulp bij ziekteverzuim (jeugdarts) en de aansluiting van jeugdhulp en jeugdzorg op het onderwijs- en ondersteuningsaanbod (gemeente).

Tot slot beoogt het wetsvoorstel om het aantal langdurige vrijstellingen van de leer- of kwalificatieplicht op grond van lichamelijke of psychische gronden⁹⁹ te beperken, zodat een leerling niet verstoken raakt of blijft van onderwijs vanwege een (vermeend of tijdelijk) gebrek aan passend onderwijs. Uit onderzoek blijkt namelijk dat de artsen die verantwoordelijk zijn voor deze afgifte niet altijd kennis hebben over het onderwijsaanbod in de regio¹⁰⁰, wat ertoe kan leiden dat een jongere een vrijstelling heeft of krijgt, terwijl er voor hem of haar wel onderwijsmogelijkheden bestaan in de regio. Daarom regelt het voorstel dat een arts, pedagoog of psycholoog het onderwijskundig perspectief betreft bij de verklaring die nodig is voor een dergelijke vrijstelling. Dat de arts het onderwijskundig perspectief van de leerling betreft, is bovendien extra van belang vanwege de ruimte die de regering (naar de overige twee actielijnen uit de verzuimaanpak), zoals hierboven gezegd, (structureel) mogelijk maakt meer maatwerk. Ook regelt het wetsvoorstel dat er variatie mogelijk is in de duur van de vrijstelling op grond van een lichamelijke of psychische beperking. Uit het hierboven genoemde onderzoek blijkt namelijk dat het belangrijk is om in te zetten op tijdelijke vrijstellingen en het in beeld houden van de leerlingen, omdat vooraf niet altijd is te overzien hoe een kind zich ontwikkelt. Met deze twee maatregelen – het betrekken van het onderwijskundig perspectief en het minder rigide maken van de duur van de vrijstelling – wordt gekeken naar hoe de jongere wel onderwijs kan volgen en zich daarbinnen kan ontwikkelen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan onderbouwen dat het ontstaan van langdurig verzuim in veel gevallen in overwegende mate te wijten is aan het ontbreken van informatie.

Uit de praktijk van scholen die voorlopen in het signaleren en monitoren van verzuim, waaronder geoorloofd verzuim, is bekend dat het juist het inzicht in de mate van verzuim is die hen bewust maakt van de ernst van de verzuimproblematiek. Dit inzicht brengt de scholen in beweging om specifieke preventiegerichte verzuiminterventies door te voeren (denk aan het versterken van de mentor-leerlingrelatie, het stimuleren van ouderbetrokkenheid en het corrigeren van eenvoudige ziekmeldingssystemen). Daarentegen leidt een gebrek aan inzicht in verzuim op veel scholen juist tot onderschatting van de verzuimproblematiek, zo blijkt uit onderzoek van KBA Nijmegen. Zo concludeerde de onderzoekers dat «scholen de indruk hebben dat ze de problematiek overzien en «onder controle» hebben», maar dat dit «in werkelijkheid onvoldoende het geval is: patronen worden onvoldoende herkend, men vertrouwt met name in het primair onderwijs te veel op de «goede contacten» (met leerling en ouders) en ook de opvolging naar de leerplichtambtenaar/jeugdarts is niet altijd adequaat.»¹⁰¹

⁹⁹ Hiermee wordt een vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969 of artikel 14, onderdeel a, van de Leerplichtwet BES bedoeld.

¹⁰⁰ Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31 497, nr. 221.

¹⁰¹ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

(Geoorloofd) verzuim is evenwel in veel gevallen, met name als het langdurig is, ook een reden tot zorg en een signaal voor achterliggende problematiek. Zo is er niet alleen een positieve correlatie tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim¹⁰², maar zijn er ook aanwijzingen dat de groep die langdurig geoorloofd verzuimt (langer dan vier aaneengesloten weken) groter is dan de groep leerlingen die langdurig ongeoorloofd verzuimt.¹⁰³ Bovendien is geoorloofd verzuim in de eerste schoolmaanden een goede voorspeller van, dat wil zeggen sterk gecorreleerd aan, verzuim in de rest van het schooljaar.¹⁰⁴ Het is daarom van belang dat scholen inzicht hebben in de patronen van geoorloofd verzuim en er in individuele gevallen vroeg bij zijn, voordat verzuim ernstiger wordt. Op die manier kunnen scholen bijtijds de jeugdarts inschakelen of door de juiste interventies en passend maatwerk het onderwijs- en ondersteuningsaanbod beter laten aansluiten op de behoefte van de leerling.

Om een dergelijke onderschatting van verzuim tegen te gaan, stelt het wetsvoorstel een aantal onderdelen verplicht in het verzuimbeleid van scholen, waaronder het analyseren van de oorzaken van verzuim. Een voorwaarde hiervoor is een goede signalering en monitoring van verzuim. Daarom expliciteert het wetsvoorstel verder dat scholen zowel ongeoorloofd als geoorloofd verzuim registreren en dat de gemeente, het samenwerkingsverband en de Minister beschikking krijgen over geaggregeerde gegevens over geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim (waaronder absoluut verzuim). Dit laatste is van belang omdat ook samenwerkingsverbanden en gemeenten(functionarissen) een belangrijke rol spelen in het tegengaan van verzuim. Namelijk door het ondersteunen van scholen en het goed laten aansluiten van het ondersteuningsaanbod in de regio (samenwerkingsverbanden), het adviseren over de in te zetten interventies op de school (leerplichtambtenaar), gerichte hulp bij ziekteverzuim (jeugdarts) en de aansluiting van jeugdhulp en jeugdzorg op het onderwijs- en ondersteuningsaanbod (gemeente). Voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is het tot slot van belang om inzicht te krijgen in het totaal van verzuim (waaronder geoorloofd verzuim) zodat er adequaat beleid kan worden gevoerd. In de huidige situatie heeft de Minister tenslotte slechts beperkte informatie aangezien het geen zicht heeft op langdurig geoorloofde afwezigheid, terwijl deze groep zoals hierboven reeds gezegd vermoedelijk groter is dan de groep die langdurig ongeoorloofd afwezig is.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering de signalen kent dat kinderen die chronisch ziek zijn nu soms thuis blijven omdat ouders en docenten belemmeringen ervaren bij het maken van maatwerkafspraken en vragen in hoeverre dit wetsvoorstel deze groep kinderen helpt.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om ruimte te bieden aan maatwerkoplossingen voor kinderen met medische of psychische problematiek, zodat scholen in samenspraak met ouders en zorginstanties tot een passende aanpak kunnen komen.

De regering herkent dat leerlingen, ouders en scholen belemmeringen kunnen ervaren om te komen tot goede maatwerkafspraken, bijvoorbeeld voor leerlingen die niet in staat zijn fysiek naar school te gaan. Dit kan leiden tot situaties waarin kinderen thuiszitten zonder onderwijsprogramma.

¹⁰² Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

¹⁰³ Ingrado, Meer zicht op verzuim: Duiding en aanvulling op de cijfers uit de leerplichttelling 2022–2023, 2023.

¹⁰⁴ Merlijn Karssen e.a., Grip op geoorloofd verzuim, Amsterdam: Kohnstamm Instituut, 2023.

Het is onwenselijk dat er jeugdigen thuiszitten die met extra ondersteuning en met ruimte voor meer (individueel) maatwerk wel een passend aanbod zouden kunnen krijgen. Hoewel het onderhavige wetsvoorstel niet gericht is op het verruimen van maatwerkmogelijkheden in het onderwijs, kan het wel bijdragen aan het maken van maatwerkafspraken voor leerlingen die dat nodig hebben. Door scholen te stimuleren verzuim te signaleren, analyseren en monitoren, waaronder geoorloofd verzuim, kunnen scholen samen met onder meer de leerplichtambtenaar, het samenwerkingsverband en indien nodig zorginstanties vroegtijdig zoeken naar oplossingen en erger schoolverzuim of zelfs -uitval voorkomen. Bijvoorbeeld door een alternatief onderwijsprogramma op te stellen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering de signalen kent over Veilig Thuis meldingen bij kinderen die niet naar school kunnen vanwege een chronische ziekte kent, wat wordt gedaan met zo'n melding en in hoeverre ouders en de school hiervan op de hoogte worden gesteld.

Het is belangrijk dat scholen bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling een melding hiervan doen; de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling helpt professionals hierbij. Aan de hand van vijf stappen bepalen professionals of ze een melding moeten doen bij Veilig Thuis en of er voldoende hulp kan worden ingezet. Als er een melding wordt gedaan, beoordeelt Veilig Thuis de melding. De direct betrokkenen worden geïnformeerd over de melding. Dit kunnen de ouders en school zijn, tenzij de situatie door het informeren juist onveilig wordt. Helaas komt het soms ook voor dat er meldingen door de school worden gedaan alleen vanwege een geschil met ouders om het passend onderwijsaanbod. Dat is ongewenst. In de recente brief die ik aan uw Kamer heb gestuurd over passend onderwijs heb ik benoemd dat er onlangs een brochure is ontwikkeld om ouders te informeren over een Veilig Thuis melding bij onenigheid over passend onderwijs.¹⁰⁵ Deze brochure is onlangs gepubliceerd op de website van de Rijksoverheid. Dit geeft ouders handvatten over wat zij kunnen verwachten en doen in een dergelijke situatie.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering ook naar de fysieke belemmeringen, zoals lang reizen, heeft gekeken die leerlingen met lichamelijke problemen of een chronische ziekte soms beperken dagelijks naar school te gaan en of er landelijke regie hoort bij het oppakken van dit probleem.

Problemen met vervoer kunnen helaas leiden tot het missen van onderwijstijd en schoolverzuim. Dit blijkt ook uit de peilingen die de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onder scholen heeft laten doen over de gevolgen die problemen met het leerlingenvervoer hebben in de klas.¹⁰⁶ Omdat de druk op het leerlingenvervoer met name veroorzaakt wordt door personeelstekorten, gemeenten verantwoordelijk zijn voor het leerlingenvervoer en het leerlingenvervoer niet op zichzelf staat maar breder onderdeel is van het doelgroepenvervoer, moeten verbeteringen breder worden gezocht in het gehele doelgroepenvervoer. Daarom werkt de regering, onder regie van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en brancheorganisaties, aan de

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31 293, nr. 777.

verbeteragenda doelgroepenvervoer. Onlangs heeft uw Kamer een brief ontvangen over de voortgang van deze verbeteragenda.¹⁰⁷

4. Versterken van het verzuimbeleid

De leden van de VVD-fractie vragen of scholen tot dusver zelf te weinig beleid opgesteld hebben om verzuim aan te pakken en, als dat het geval is, hoe de onderhavige wet de inzet van scholen kan verbeteren.

De leden van de NSC-fractie vragen naar de oorzaken dat het verzuimbeleid op veel scholen tekortschiet, of heeft of dit te maken kan hebben met structurele (onderwijs) personeelstekorten en of de regering deze oorzaken in beeld heeft. Voorts hebben de leden van de NSC-fractie vragen over het voortgezet onderwijs. Deze leden merken op dat er soms onvoldoende oog is voor de oorzaak van verzuim. Kan de regering aan de hand van concrete (al dan niet denkbeeldige) voorbeelden aangeven hoe het wetsvoorstel een groter inzicht in deze oorzaken moet bewerkstelligen?

De leden van de CDA-fractie vragen of dit wetsvoorstel een bijdrage levert het verzuimprobleem op te lossen of dit het probleem alleen beter in kaart brengt.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wettelijk nader regelen van verzuimbeleid een extra prikkel is voor scholen.

De huidige wettelijke regeling over het verzuimbeleid is beperkt; een schoolbestuur bepaalt zelf welke onderwerpen worden beschreven in het verzuimbeleid. Er is geen wettelijke invulling gegeven aan het verzuimbeleid. Het onderhavige wetsvoorstel regelt waaruit het verzuimbeleid van scholen (ten minste) moet bestaan. Daarmee wordt duidelijkheid gecreëerd over wat verzuimbeleid moet omvatten, zoals de analyse naar de oorzaken van verzuim en de wijze waarop wordt samengewerkt met de gemeente en het samenwerkingsverband. Door meer aandacht voor de oorzaken voor het verzuim in het verzuimbeleid en de versterkte samenwerking met ketenpartners komen de verhalen achter het verzuim veel beter in beeld en kunnen deze opgepakt worden. Een voorbeeld is een casus waarbij een leerling veelvuldig te laat op school kwam. Na het signaleren en een gesprek met de ouder bleek dat er sprake was van straatvrees bij de ouder. In het gesprek werd een passende oplossing gevonden door leerlingenvervoer in te zetten voor de leerling en tevens werd ook vanuit de gemeente hulp geboden aan de ouder. Zo leidde deze aanpak tot een verbeterde situatie voor zowel de leerling als de ouder.

De inspectie houdt – anders dan nu het geval is – na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ook toezicht op of het verzuimbeleid van scholen ten minste de wettelijk verplichte onderwerpen beslaat.

De regering benadrukt dat voeren van een verzuimbeleid geen doel op zich is. Het is een middel om te borgen dat scholen (zorgelijk) verzuim op tijd in beeld krijgen zodat ze ernstiger verzuim kunnen voorkomen of terugdringen. De maatregelen uit het voorstel zorgen er dus voor dat scholen – en ook samenwerkingsverbanden en gemeenten – eerst het verzuim beter in beeld hebben en bijtijds signaleren, zodat ze er vervolgens, in samenwerking met betrokken partners, op kunnen acteren. Uit onderzoek blijkt dat aandacht in het verzuimbeleid voor onder meer de registratie van verzuim, de analyse van verzuim en monitoring van verzuim bijdraagt aan het verminderen en tegengaan van verzuim.¹⁰⁸ Ook zijn er nu al scholen die voorlopen en met behulp van veel aandacht voor

¹⁰⁷ Kamerstukken II, 31 521, nr. 138.

¹⁰⁸ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021.

de monitoring en analyse van verzuim vroegtijdig kunnen interveniëren en daarmee beter kunnen inspelen op de afwezigheid van leerlingen.

De oorzaken van het feit dat scholen nu niet altijd effectief verzuimbeleid voeren zijn verschillend. Het kan het gevolg zijn van een gebrek aan kennis over de effectieve onderdelen van verzuimbeleid of een gevolg van de onderschatting van de verzuimproblematiek. Daarnaast ontbreken nu nog wettelijke kaders die onderhavig wetsvoorstel regelt. Zo ontbreekt bijvoorbeeld vaak op scholen in het primair onderwijs de omgang met ziekteverzuim in het huidige verzuimbeleid en in het voortgezet onderwijs de taakverdeling (en daarmee de verantwoordelijkheid) op verzuim. Het is niet bekend dat personeelstekorten een oorzaak zijn voor het ontbreken van effectief verzuimbeleid. Bovendien kan een duidelijk en volledig verzuimbeleid bijdragen aan een efficiëntere uitvoering ervan, doordat duidelijkheid is over de taken en rollen van het personeel. Een duidelijk verzuimbeleid kan bijvoorbeeld dubbel werk voorkomen.

De leden van de NSC-fractie vragen wat de oorzaak is dat scholen nu verzuim vaak onvoldoende (op tijd) in beeld hebben en de verzuimproblematiek onderschatten.

Tijdens gesprekken met betrokken veldpartijen werd een gebrek aan kennis, focus en bewustwording genoemd. Onderzoek van KBA Nijmegen bevestigt dit beeld: zo concludeerde zij dat scholen de indruk hebben de verzuimproblematiek te overzien en onder controle hebben, terwijl daar in werkelijkheid onvoldoende sprake van is.¹⁰⁹ Scholen blijken bijvoorbeeld de patronen van verzuim vaak niet goed in beeld te hebben: veelvuldig kortdurend ziekteverzuim, kortdurend ongeoorloofd verzuim en de optelsom daarvan. Juist die patronen zijn relevant in het voorkomen van ernstiger verzuim. Men vertrouwt verder te veel op «goede contacten» met leerlingen en ouders en de opvolging naar de leerplichtambtenaar of jeugdarts is niet altijd adequaat.¹¹⁰ Hierdoor grijpen zij niet tijdig of niet voldoende effectief in bij (de eerste signalen van) zorgwekkend verzuim. Terwijl in veel gevallen er in de aanloop naar problematisch of langdurig verzuim al meerdere signalen zijn van verminderd welbevinden. Als de school bij die eerste signalen al interventies in zet kan schooluitval mogelijk worden voorkomen. Dit begint met het op tijd in beeld krijgen van verzuim door de school. Het wetsvoorstel geeft hier invulling aan door de maatregelen ten aanzien van het verzuimbeleid, het betrekken van de leerplichtambtenaar en het inzicht in verzuim.

De leden van de NSC-fractie vragen hoe het wetsvoorstel eraan bijdraagt dat niet alleen het interveniëren maar ook het primaire signaleren op scholen beter zal verlopen en of hier geen extra voorschrift voor moet worden opgenomen in het wetsvoorstel?

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering ervoor zorgt dat scholen in staat worden gesteld om een sluitende verzuimregistratie te realiseren en hoe zij voorkomt dat dit wetsvoorstel leidt tot extra administratieve lasten zonder daadwerkelijke verbeteringen in de praktijk. De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe zij borgt dat het wetsvoorstel niet leidt tot een bureaucratische benadering van verzuim, maar juist bijdraagt aan daadwerkelijke ondersteuning van leerlingen. Zij vragen de regering hoe zij scholen concreet ondersteunt bij het vormgeven van effectieve schoolnabije interventies en of extra middelen beschikbaar worden gesteld om deze te realiseren. De leden van de SP-fractie vragen voorts hoe scholen ondersteund zullen worden bij het

¹⁰⁹ Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021.

¹¹⁰ Ibid.

analyseren van risicofactoren en het ontwikkelen van effectieve interventies?

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat het verzuimbeleid ook daadwerkelijk leidt tot verbeteringen en hoe de regering dit verzuimbeleid gaat toetsen.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering te reageren op de kritiek van VOS/ABB en Ouders en Onderwijs dat het voorstel ten onrechte uitgaat van de gedachte dat verbeterde registratie automatisch tot verbetering leidt en de noodzaak om schoolnabije praktijken ter ondersteuning van leerlingen en ouders veel meer centraal te stellen.

Vroeg signaleren van verzuim is een belangrijke manier voor scholen om thuiszitten te voorkomen.¹¹¹ Zolang leerlingen niet in beeld zijn, kunnen scholen onvoldoende op verzuim reageren.¹¹² Uit de praktijk is bekend dat de scholen die voorop lopen in de monitoring en analyse van verzuim – zoals in Twente, Noord-Kennemerland en Amsterdam – beter kunnen inspelen op de afwezigheid van leerlingen, doordat vroegtijdig interveniëren mogelijk is en bewust aandacht gegeven kan worden aan contextuele factoren die verzuim beïnvloeden, zoals de sfeer in de klas of uitval van docenten. Daarom vormt de aangescherpte regelgeving een belangrijke bijdrage aan het tijdig interveniëren.

Dit doet zij op de volgende manier. Ten eerste draagt het inkaderen van het verzuimbeleid bij aan het signaleren van verzuim, doordat in dit beleid beschreven wordt op welke wijze de school handelt na de constatering van verzuim, waaronder bijvoorbeeld het signaleren van verzuim, en hoe de school samenwerkt met betrokkenen buiten de school in het kader van verzuim, zoals leerplichtambtenaren. Door afspraken te maken over de momenten waarop de school intervenueert bij verzuim, wie binnen de school aan zet is en hoe zij samenwerkt met partners buiten de school, worden scholen ertoe bewogen om – plaatselijk en regionaal – samen te werken aan het voorkomen en terugdringen van verzuim. Ten tweede wordt van samenwerkingsverbanden en gemeenten (leerplicht) verwacht dat zij nauw betrokken zijn bij de verzuimaanpak op de scholen in de omgeving, onder meer door hen van informatie over de prevalentie van verzuim te voorzien. Zo wordt gestimuleerd dat problematisch verzuim tijdig door een school wordt signaleerd en op tijd door alle partijen de juiste interventies worden ingezet. Deze preventieve werkwijze leidt volgens gemeenten tot een betere samenwerking met, alertheid op en het beter melden van verzuim door scholen.¹¹³ Ten derde zal in het implementatietraject aandacht zijn voor het vormgeven van verzuimbeleid door scholen.

Door middel van flankerend beleid zal de regering scholen sectorgewijs ondersteunen bij het implementeren van een goede verzuimregistratie en een goed verzuimbeleid. Het Steunpunt Passend Onderwijs zal, in opdracht van OCW, een toolkit maken die scholen onder andere ondersteunt bij het maken van analyses met behulp van verzuimdata, bij het vormgeven van effectieve schoolnabije interventies en op aandacht voor kennis over regelgeving. In deze toolkit zullen bijvoorbeeld goede voorbeelden en wetenschappelijke onderzoeken met meer informatie over deze onderwerpen terugkomen. Dit flankerend beleid is in aanvulling op de ondersteuning die veldpartijen al bieden aan scholen (en partners)

¹¹¹ Krijnen, E., Vaessen, A., & Pater, C. J., Ledoux, G. (2021). Zicht op thuiszitten. Geschillen over toelating, verwijdering of ontwikkelingsperspectief van (dreigende) thuiszitters. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

¹¹² Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

¹¹³ *De veranderende rol van leerplichtambtenaren. Achtergronden bij de leerplichttelling van 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

voor de overgang naar een goede verzuimregistratie en goed verzuimbeleid. Voorbeelden van dergelijke veldpartijen zijn Ingrado, door cursussen aan te bieden aan (medewerkers van) gemeenten, aan scholen en aan samenwerkingsverbanden, het Steunpunt Passend Onderwijs door publicaties en praktijkvoorbeelden en het Kennisnetwerk Schoolaanwezigheid door kennisdeling met scholen omtrent schoolaanwezigheid.

Tot slot zal onderhavig wetsvoorstel vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden. Het toetsen van het verzuimbeleid is hier onderdeel van.

De leden van de NSC-fractie lezen dat het wetsvoorstel ervoor moet zorgen dat scholen aandacht besteden aan «evaluatie van verzuimgevallen» (p. 5). Kan de regering aangeven wat daarmee wordt bedoeld? (NSC 9)

De regering beoogt met het wetsvoorstel ervoor te zorgen dat scholen verzuim op een planmatige manier aanpakken. Dat betekent dat zij verzuimgevallen, bijvoorbeeld van langdurig geoorloofd verzuim, analyseren, de oorzaken onderzoeken en naderhand de interventies van de school evalueren. Door de interventies van de school te evalueren kan gezien worden of de aanpak van de school voor verbetering vatbaar is. Zo kan bijvoorbeeld worden geëvalueerd of het verzuim tijdig is opgemerkt en of de interventies tijdig zijn ingezet en effectief zijn gebleken.

De leden van de NSC-fractie vragen hoe het onderhavige wetsvoorstel verbetering zal brengen in het verkleinen van de grote verschillen tussen mbo-instellingen in de aanpak van verzuim. Deze leden vragen of dit wetsvoorstel voldoende bijdraagt aan een inhoudelijk (en niet slechts formeel) uniforme aanpak bij het terugdringen van verzuim? Zij vragen voorts of het wetsvoorstel – dat veel ruimte geeft als het gaat om de specifieke invulling van het verzuimbeleid – voldoende tegemoetkomt aan de wens om meer duidelijkheid?

De voorgestelde maatregelen van het wetsvoorstel bevorderen een effectieve aanpak van verzuim op mbo-instellingen en scholen. Onderdelen van dit beleid zijn onder meer de werkwijze van de school of instelling na constatering van verzuim, de taakverdeling binnen de school of instelling, de wijze waarop de oorzaken worden geanalyseerd en de wijze waarop het verzuimbeleid wordt gemonitord en geëvalueerd.

Onderzoek toont aan dat de effectiviteit van verzuimbeleid en van de interventies sterk samenhangen met de kenmerken van de school of instelling. Dit maakt dat een «one-size-fits-all» aanpak van verzuim niet mogelijk is.^{114, 115} Uit het onderzoek blijkt dat het type verzuim en de oorzaken en de vormen ervan sterk verband houden met de schoolcultuur, de schoolpopulatie en de onderwijssoort.¹¹⁶ Het adequaat tegengaan van verzuim en de specifieke invulling van het verzuimbeleid vragen daarom juist om een schoolspecifieke verzuimaanpak en -interventies die aansluiten op het overige beleid van de school of instelling. Zo zijn bijvoorbeeld de achtergrondkenmerken van de leerlingen en hun ouders (zoals de sociaaleconomische status) en de onderwijssoort en onderwijs-

¹¹⁴ Halberstadt, R. (2023). Opening the black box of school absenteeism. Erasmus Universiteit p. 201.

¹¹⁵ Kearney, C. et al (2019). *Reconciling Contemporary Approaches to School Attendance and School Absenteeism: Toward Promotion and Nimble Response, Global Policy Review and Implementation, and Future Adaptability (Part 1)*.

¹¹⁶ Halberstadt, R. (2023). Opening the black box of school absenteeism. Erasmus Universiteit p. 201.

sector belangrijke factoren die invloed hebben op het type verzuim en de interventies bij verzuim. De regering is daarom van mening dat een specifieke invulling van het verzuimbeleid geen recht doet aan deze verschillen en de effectiviteit van het verzuimbeleid van scholen en instellingen uit de diverse sectoren eerder zal belemmeren dan bevorderen. Dit geldt voor zowel scholen in het funderend onderwijs als instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs.

De regering heeft in haar vormgeving van het wetsvoorstel dan ook rekening gehouden om ruimte voor de eigen context en sector te behouden. Daarom schrijft de regering de *procedurele* onderdelen voor die aan de kern liggen van doelmatig verzuimbeleid en vroegtijdige interventies. Hierbij heeft ze zich gebaseerd op onderzoek¹¹⁷ dat ze heeft laten doen onder betrokken veldpartijen – waaronder de koepelorganisaties van de scholen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, gespecialiseerd onderwijs, praktijkonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs – en diverse gesprekken die ze met hen heeft gevoerd. Uit dit onderzoek en de gesprekken is gebleken dat deze partijen de procedurele voorwaarden van het wetsvoorstel onderschrijven: ze geven aan dat de wettelijk verplichte onderdelen in het verzuimbeleid en verzuimregistratie voor alle onderwijssectoren gelijk kunnen zijn.¹¹⁸ De voorgeschreven zes onderdelen uit het onderhavige wetsvoorstel hebben daardoor een breed draagvlak binnen alle onderwijssectoren en geven richting aan wat het verzuimbeleid moet omvatten, maar niet hoe de school of mbo-instelling het beleid formuleert en invult.

Scholen en instellingen zijn vrij om dit te doen aansluitend bij bijvoorbeeld het kwaliteitsbeleid, regionale afspraken of regionaal beleid. Hiermee komt de regering tegemoet aan enerzijds (duidelijkheid omtrent) de noodzakelijke (procedurele) voorwaarden voor doelmatig verzuimbeleid en anderzijds de ruimte die scholen en instellingen nodig hebben om hun beleid en interventies af te stemmen op hun specifieke school of instelling, juist met het oog op diezelfde effectiviteit van beleid.

Tot slot onderkent de regering het belang van sturing en duidelijkheid in het onderwijs. Daarom ondersteunt de regering, samen met veldpartijen en koepelorganisaties, scholen en instellingen bij de vormgeving van hun verzuimbeleid, zodat zij niet zelf het wiel opnieuw uit hoeven te vinden en kunnen voortbouwen op bestaande kennis en ervaring. Hierbij houdt de regering rekening met de verschillen tussen de onderwijssectoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie en de SGP-fractie vragen of de veronderstelling in de toelichting dat instemming met de schoolgids ook instemming met het verzuimbeleid betekent wel klopt gelet op uitspraken van de Landelijke commissie geschillen WMS (12 juni 2014, 106171, en 14 juli 2021, 9175).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een reflectie op de stelling dat de oudergeleding respectievelijk de ouder-/leerlingengeleding van de medezeggenschap weliswaar instemmingsbevoegdheid bij de vaststelling van de schoolgids heeft, maar dat ze daarmee niet automatisch een instemmingsbevoegdheid heeft bij het in de schoolgids verwoorde beleid.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wetsvoorstel niet in een afzonderlijk medezeggenschapsrecht ten aanzien van het vaststellen van het verzuimbeleid is voorzien.

¹¹⁷ Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA: Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut: Nijmegen 2022.

¹¹⁸ Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut, 2023.

De ouder-/leerlingengeleding van de medezeggenschapsraad op een school heeft instemmingsrecht op de schoolgids. Met het wetsvoorstel wordt verplicht dat het schoolbestuur het verzuimbeleid opneemt in de schoolgids. Indien de ouder-/leerlingengeleding het niet eens is met het in de schoolgids verwoorde verzuimbeleid kan het ervoor kiezen om de instemming voor de schoolgids te onthouden.

De Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (uitspraken van 12 juni 2014, 106171 en 14 juli 2021, 9175) heeft geoordeeld over onderwerpen waarvoor – naast dat het onderdeel moet zijn van de schoolgids – ook een eigen instemmingsrecht geldt op grond van Wet medezeggenschap op scholen (hierna: WMS). De Landelijke Commissie voor Geschillen WMS heeft aangegeven dat de instemming van de medezeggenschapsraad op de schoolgids, die informatie bevat over zaken waarvoor een afzonderlijke wettelijke instemmingsprocedure geldt, niet betekent dat instemming is verleend voor die afzonderlijke wettelijke instemmingsprocedure. Dat betekent concreet dat indien de medezeggenschapsraad akkoord is gegaan op een schoolgids waarin de vaststelling van de onderwijstijd is opgenomen, deze instemming de instemmingsprocedure op grond van artikel 13, eerste lid, onderdeel h, van de WMS voor de vaststelling van onderwijstijd niet kan vervangen. Het schoolbestuur dient afzonderlijk de medezeggenschap om instemming te vragen op de vaststelling van de onderwijstijd. Voor de medezeggenschapsrechten op het verzuimbeleid is in het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim in de WMS geen afzonderlijke procedure geregeld. De medezeggenschap heeft derhalve alleen instemmingsrecht op het verzuimbeleid via de schoolgids.

Er is geen afzonderlijk medezeggenschapsrecht geregeld in het wetsvoorstel voor het verzuimbeleid, omdat de regering het voldoende acht dat medezeggenschap over dit onderwerp plaatsvindt via het instemmingsrecht op de schoolgids.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft om de bevoegdheid over het verzuimbeleid bij de hele medezeggenschapsraad te leggen?

Het verzuimbeleid is al verplicht onderdeel van de schoolgids. Voor vaststelling van de schoolgids heeft het bevoegd gezag op grond van de Wet medezeggenschap op scholen instemming nodig van het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door de ouders of de leerlingen is gekozen. Ouders en leerlingen behouden via de bestaande medezeggenschapsstructuur het instemmingsrecht op de inhoud van het verzuimbeleid als onderdeel van de schoolgids. De regering heeft ervoor gekozen om deze huidige structuur te behouden en het instemmingsrecht voor het verzuimbeleid niet uit te breiden naar de gehele medezeggenschapsraad, omdat het verzuimbeleid in het bijzonder betrekking heeft op ouders en leerlingen. Zo zijn bijvoorbeeld de omstandigheden waarvoor een signaal zorgelijk verzuim kan worden gedaan aan de leerplichtambtenaar alleen en in het bijzonder belangrijk voor leerlingen en hun ouders.

5. Verbeteren van het zicht op verzuim

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of het klopt het dat het aantal kinderen dat geen onderwijs ontvangt terwijl ze wel zijn ingeschreven op een school véél groter is dan blijkt uit de jaarlijkse cijfers van de leerplichttelling, die zich immers alleen baseren op het aantal kinderen dat langdurig ongeoorloofd verzuimt?

Het aantal kinderen dat langdurig *ongeoorloofd* afwezig is, blijkt uit de jaarlijkse cijfers van de leerplichttelling.¹¹⁹ Het klopt dat er in de huidige situatie geen zicht is op het aantal leerlingen dat langdurig geoorloofd afwezig is vanwege ziekte. Het is daarom niet te zeggen of dit aantal veel groter is dan het aantal kinderen dat langdurig *ongeoorloofd* afwezig is. De regering kent evenwel de signalen van ouders, leerlingen en belangenorganisaties zoals Landelijke Oudervereniging Balans, waarin wordt gesteld dat het aantal leerlingen dat geoorloofd verzuimt groter is dan het aantal leerlingen dat ongeoorloofd verzuimt.

De regering acht het daarom van groot belang dat er wel een goed beeld komt van verzuim. Daarom treft het wetsvoorstel maatregelen om het zicht op verzuim te verbeteren. Het wetsvoorstel regelt dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, gemeenten en samenwerkingsverbanden beschikking krijgen over geaggregeerde gegevens over het totaal van verzuim, waaronder ook *geoorloofd* verzuim. Met deze maatregelen zal er zowel bij scholen als bij ketenpartners als het Ministerie een beter beeld van het totaal van (langdurig) verzuim ontstaan.

De leden van de NSC-fractie vragen wat de eisen zijn ten aanzien van de registratie van verzuim. Deze leden vragen of de delegatiebepalingen met betrekking tot de gegevenslevering wel of geen nadere categorieën zullen introduceren en welke gegevens scholen ingevolge het wetsvoorstel zullen geacht worden te registreren en welke daarvan tot beschikking van de Minister zullen staan.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering uiteen kan zetten welke eisen er zijn aan de huidige verzuimregistratie en welke lacunes dit voorstel precies vult.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat scholen geen gegevens mogen delen over vormen van geoorloofd verzuim.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt een verduidelijking van de registratieplicht van scholen, maar brengt daar geen wijziging in aan. Op grond van artikel 11 en artikel 21 van de Leerplichtwet 1969 moet een school reeds weten of een leerling aanwezig is, geoorloofd afwezig is of ongeoorloofd afwezig is. Artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 bevat zeven categorieën verzuim «met geldige reden» ofwel «geoorloofd verzuim».¹²⁰ Verzuim vanwege een andere reden is daarmee verzuim «zonder geldige reden» ofwel «ongeoorloofd verzuim». Het onderhavige wetsvoorstel schrijft geen nieuwe categorieën ten aanzien van de registratie van verzuim voor. Zo is bijvoorbeeld afgezien van het regelen van een categorie «te laat» zijn. Dit valt in beginsel onder ongeoorloofd verzuim. Scholen kunnen wel zelf kiezen om een dergelijke subcategorie te hanteren in de registratie van verzuim.

De informatieverstrekking over verzuim wordt nader geregeld in een AMvB en betreft in beginsel informatie die de school op grond van de huidige wettelijke verplichtingen reeds heeft. Deze regels zullen niet een verdere uitvraag of registratie van gegevens vergen. De categorieën verzuim die in de AMvB worden geregeld zullen geen categorie behelzen die niet reeds op grond van artikel 11 Leerplichtwet 1969 bestaat.¹²¹

¹¹⁹ *Leerplichttelling 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹²⁰ Eén van deze zeven categorieën geoorloofd verzuim is ziekteverzuim.

¹²¹ Artikel 11 Leerplichtwet 1969 creëert met zeven gronden voor geoorloofd verzuim ook de categorie «ongeoorloofd verzuim», zijnde al het verzuim zonder geldige reden op grond van artikel 11 Leerplichtwet 1969.

Niet alle categorieën uit artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 bevatten informatie die bijdragen aan beter zicht op langdurig geoorloofd verzuim en daarmee beter zicht op het aantal thuiszitters. In de AMvB zal worden opgenomen dat een school in ieder geval informatie deelt met de Minister over het aantal leerlingen dat afwezig is op grond van ziekte, omdat er een verband kan zijn tussen thuiszitten en langdurig ziekteverzuim.¹²² Daarnaast onderzoekt de regering met het veld of informatie over het aantal leerlingen dat afwezig is in verband met (langdurige) schorsing en verwijdering ook belangrijk is voor ketenpartners. Indien uit de gesprekken mocht blijken dat deze informatie belangrijk is voor de gemeente en het samenwerkingsverband met het oog op hun taken, zal in de AMvB geregeld worden dat scholen daar informatie over moeten leveren. Hoe vaak andere vormen van geoorloofd verzuim voorkomen wordt meegenomen in het totale verzuim, maar zal niet als afzonderlijke categorieën worden opgevraagd.

Op grond van de AMvB zullen scholen dus informatie delen over hoe vaak bepaald geoorloofd verzuim op school voorkomt in een bepaalde periode, het aantal leerlingen dat om die reden afwezig is, zonder dat zij informatie mogen delen over die betreffende leerlingen. De Minister ontvangt van de scholen alleen een getal (het aantal leerlingen) en geen identificeerbare gegevens over individuele leerlingen. Het gaat om gepseudonimiseerde gegevens; de scholen delen geen namen of andere identificerende gegevens van de betreffende leerlingen. De Minister deelt op basis van deze gegevens geaggregeerde informatie met de gemeente en het samenwerkingsverband. De Minister zorgt dat de informatie die gedeeld wordt met de gemeente en het samenwerkingsverband niet herleidbaar is naar individuele leerlingen op scholen.

Om deze informatie bruikbaar te maken voor samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren en de beleidsvoorbereiding door OCW in het tegengaan van verzuim zal deze informatie bij scholen worden uitgevraagd naar een beperkt aantal onderverdelingen. Een onderverdeling kan bijvoorbeeld inhouden dat de informatie van de prevalentie van verzuim in het voortgezet onderwijs wordt uitgesplitst naar schoolsoort (pro, vmbo, havo of vwo) of dat de informatie van binnen een school voor primair onderwijs wordt uitgesplitst naar onderbouw en bovenbouw. Zo'n onderverdeling van de informatie moet uitdrukkelijk worden onderscheiden van de categorieën van verzuim waarom de informatie gaat.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA en de D66-fractie vragen de regering om duidelijkheid te verschaffen over de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze om de wijze van doorlevering van gegevens niet op te nemen in de wet. De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen om de hoofdelementen van het verzuimbeleid, zoals verzuimregistratie en de doorlevering van gegevens, op te nemen in de wet zelf, in plaats van in lagere regelgeving (AMvB), zoals de Raad van State adviseerde. De leden van de CDA-fractie vragen voorts een reflectie op het volgende. In dit wetsvoorstel wordt veel ruimte gelaten om 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 stelt de Raad van State. 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, stellen de leden.

¹²² Marska Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering er niet voor gekozen heeft om een voorhangprocedure in te stellen voor de AMvB die nadere regels bevat over de wijze van gegevenslevering, de bewaartermijn van deze gegevens en de wijze van informatieverstrekking over verzuim. Is de regering bereid alsnog een voorhangprocedure in te stellen, zodat de parlementaire controle kan worden vergroot?

De regering streeft in haar voorstellen steeds naar het vinden van een passende balans tussen het primaat van de wetgever en de doelmatigheid van wetgeving. Om tegemoet te komen aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering het wetsvoorstel aangepast om maximaal recht te doen aan het primaat van de wetgever. De verplichte onderdelen van het verzuimbeleid zijn daarom geregeld op wetsniveau in plaats van op het niveau van een AMvB. Voorts is afgezien van het stellen van nadere regels over de verzuimregistratie in een algemene maatregel van bestuur, zoals een onderscheid tussen «ongoorloofd verzuim» en «te laat» zijn. De regels over de wijze van gegevenslevering en informatieverstrekking zijn van een dermate technisch karakter dat zij zich niet lenen voor een regeling in het wetsvoorstel, maar beter passen in een AMvB of Ministeriële regeling. In het wetsvoorstel is geconcretiseerd welke regels zullen worden gesteld bij of krachtens AMvB; dit betreft onder meer bewaartermijnen. In de memorie van toelichting is bovendien, conform het advies van de Raad van State, geschetst welke regeling zal worden getroffen bij AMvB. Om – zoals de Raad van State aangeeft – een voldoende fijnmazig beeld te creëren van het verzuim zijn louter de categorieën geoorloofd verzuim en ongeoorloofd verzuim niet voldoende. Het uitgangspunt bij de nadere regels in de AMvB is dat het schoolbestuur op basis van de huidige wetgeving reeds beschikt over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de doorlevering. De regels die worden gesteld in de AMvB zullen niet leiden tot meer (indirecte) registratieverplichtingen.

Ten behoeve van toegankelijke regelgeving wordt de wijze waarop de gegevenslevering dan wel informatieverstrekking plaatsvindt in een algemene maatregel van bestuur geregeld. In de wet is de reikwijdte bepaald van de algemene maatregel van bestuur. In de memorie van toelichting en deze nota naar aanleiding van het verslag is geschetst welke regeling zal worden getroffen. De voorschriften in de algemene maatregel van bestuur worden in nauwe samenwerking met het veld bepaald om nuttige en getrouwe informatie te krijgen. Parlementaire controle op dergelijke regelgeving voegt naar de mening van de regering niet voldoende toe om een afzonderlijke procedure in de wet op te nemen en is daarmee in haar ogen niet opportuun.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie wijzen op rapporten van Ingrado, Gedragswerk en Regioplan en vragen of de regering kan uitleggen waarom er niet meer is gebruik gemaakt van zulke (wetenschappelijke) kennis om zo het verzuim beter tegen te kunnen gaan?¹²³

De regering is bekend met de invalshoek van Ingrado over dat de oorzaken en gevolgen van verzuim zich op verschillende niveaus manifesteren en onderschrijft deze. Dat geldt ook voor het standpunt van Ingrado dat schoolverzuim vaak een, zoals Ingrado het formuleert, «wicked problem» is. De regering erkent ook dat er vaak samenhang is tussen

¹²³ Dullaert en Gedragswerk, 2019, De kracht om door te zetten.

Lubberman, J., Bertling, L., & Duysak, S., 4 september 2019, Impuls thuiszittersaanpak. Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact, Amsterdam: Regioplan.

geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.¹²⁴ In het tegengaan van verzuim acht de regering dan ook een integrale aanpak nodig van en verbinding tussen de school, de jeugdarts, het wijkteam, de leerplichtambtenaar en het samenwerkingsverband. Om die reden regelt het wetsvoorstel onder meer dat scholen in hun verzuimbeleid opnemen hoe ze deze samenwerking vormgeven en dat informatie over het verzuim van de school gedeeld wordt met de gemeente en het samenwerkingsverband van de school. De regering benadrukt daarbij dat deze informatiestroom ook zal gaan over het totaal van verzuim en niet alleen ongeoorloofd dan wel geoorloofd verzuim zal betreffen.

De regering merkt verder op dat ze in de vormgeving van het wetsvoorstel in zijn algemeenheid gebruik heeft gemaakt van zowel beleidsmatige kennis als kennis uit de praktijk als wetenschappelijke inzichten. Zo heeft ze voor het beleidsmatige aspect onder meer geput uit de evaluaties van passend onderwijs, evaluaties en ervaringen van de aanpak voortijdig schoolverlaten en verscheidene onderzoeken, waaronder het rapport *De kracht om door te zetten*¹²⁵ en het onderzoek *Impuls thuiszittersaanpak*.¹²⁶ Voor kennis uit de praktijk heeft de regering geput uit ervaringen en gesprekken met onder meer (voorlopende) scholen, samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren en vertegenwoordigende partijen van bijvoorbeeld leerlingen, ouders, scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten. Voor wetenschappelijke kennis heeft de regering verder gebruik gemaakt van de inzichten uit meerdere onderzoeken, waaronder *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs*¹²⁷ en *Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid*¹²⁸. Ook zal de regering in de vormgeving van de informatievoorziening van verzuim aan gemeenten en samenwerkingsverbanden, die per algemene maatregel van bestuur nader wordt uitgewerkt, gebruik maken van inzichten uit onderzoek, waarbij ze zich onder meer baseert op het wetenschappelijk MD-MTSS model.¹²⁹ Dit model is een wetenschappelijk raamwerk voor het monitoren van aan- en afwezigheid, het inzetten van de juiste, *evidence based* interventies, het data-gestuurd werken en het evalueren van de interventies en het beleid.

Uit onderzoek van KBA Nijmegen blijkt verder dat veldpartijen er waarde aan hechten om het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim aan te houden. Zo vinden zij het onderscheid waardevol omdat het informatie kan geven over de oorzaken van verzuim en mogelijke oplossingsrichtingen.¹³⁰ Een dergelijke onderscheid is bovendien van belang om als school te weten welke partner ze kan betrekken en wie aanspreekpunt is. Om die reden is het onderscheid tussen geoorloofd en

¹²⁴ Halberstadt, R. (2013). *Verstoord evenwicht: onderzoek naar de effecten van verzuimbeleid op de aard van het schoolverzuim*. Erasmus Universiteit. Halberstadt, R. (2023). *Opening the black box of school absenteeism*. Erasmus Universiteit.

¹²⁵ Dullaert en Gedragswerk, 2019, *De kracht om door te zetten*.

¹²⁶ Lubberman, J., Bertling, L., & Duysak, S., 4 september 2019, *Impuls thuiszittersaanpak. Onderzoek naar het verhaal achter de cijfers en de ambities van het Thuiszitterspact* Amsterdam: Regioplan.

¹²⁷ Mariska Roelofs e.a., *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs*, KBA: Nijmegen 2021.

¹²⁸ *Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid*, KBA: Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut: Nijmegen 2022.

¹²⁹ Kearney, C. A., & Graczyk, P. (2014). *A response to intervention model to promote school attendance and decrease school absenteeism*. Child Youth Care Forum, 43, 1–25; Kearney CA, Graczyk PA. *A Multidimensional, Multi-tiered System of Supports Model to Promote School Attendance and Address School Absenteeism*. Clin Child Fam Psychol Rev. 2020 Sep;23(3):316–337.

¹³⁰ Roelofs, M. en Eimers, T: *Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid* (2023) KBA Nijmegen, p. 8.

ongeoorloofd verzuim in het wetsvoorstel gehandhaafd, ook met het oog op draagvlak en uitvoerbaarheid.

Ook de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar een reactie op de vraag van de Raad van State of de categorisering in enkel «geoorloofd» en «ongeoorloofd» verzuim wel een nuttig beeld geeft van de oorzaken van verzuim.

De leden van de D66-fractie vragen om reflectie van de regering op de Thuiszittersaanpak waaruit blijkt dat de scheiding tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim niet zo zwart-wit is, hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de opgeslagen data van waarde is, indien dit onderscheid moeilijk te maken is, en waarom onderzoeken die aanbevelen om dit onderscheid op te heffen en te richten op aanwezigheid van leerlingen niet zijn meegenomen in het wetsvoorstel? De leden van de D66-fractie vragen voorts of de regering in gesprek is gegaan met het onderwijsveld om deze vraag te beantwoorden.

De regering heeft overleg gevoerd met samenwerkingsverbanden en leerplichtambtenaren over welke verzuimcategorieën een nuttig beeld geven van verzuim, aangezien zij de ontvangers zullen zijn van de informatie over verzuim. Uit deze gesprekken blijkt dat met name inzicht is gewenst in de categorieën: geoorloofd verzuim (totaal), ziekteverzuim, ongeoorloofd verzuim (totaal) en de optelsom van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. Deze categorieën zullen naar de verwachting van de regering nuttige en getrouwe informatie opleveren voor het terugdringen van verzuim. In het nader rapport heeft de regering aangegeven dat in elk geval zal worden bepaald in de algemene maatregel van bestuur dat informatie wordt aangeleverd in de bovenstaande categorieën.

In de algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat de informatie over verzuim voor samenwerkingsverbanden en de gemeente (leerplichtambtenaar) ook inzicht geeft in de totale aan- en afwezigheid van leerlingen. Scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten zullen zodoende inzicht krijgen in het aandeel leerlingen dat een bepaald percentage van de totale lesuren afwezig is geweest (zowel geoorloofd als ongeoorloofd). Uit de informatie kan, concreet, blijken dat bijvoorbeeld 55 leerlingen van de school in een bepaalde periode meer dan 10% van hun lesuren afwezig zijn geweest. Indien bijvoorbeeld een relatief hoog aantal leerlingen van een school een hoog percentage van de tijd afwezig is van school of indien sprake is van een sterke stijging van het aantal leerlingen dat een hoog percentage van de tijd afwezig is kan dit een signaal zijn voor de school om in samenwerking met het samenwerkingsverband en de leerplicht te kijken naar de oorzaken van het verzuim op schoolniveau en oplossingen te zoeken. Het kan bijvoorbeeld een indicatie zijn van onvoldoende passend onderwijsaanbod op de school of een onveilig schoolklimaat.

De leden van de SGP-fractie vragen waarin het nut gelegen is van het registreren van het ongeoorloofd verzuim. Waarom zou de wetgever moeten dwingen tot het registreren van situaties die door de wetgever zelf als legitieme vormen van verzuim worden beschouwd? Hoe is aannemelijk te maken dat die informatie naar verwachting toch tot relevante gezichtspunten kan leiden in de bestrijding van schoolverzuim?

Gegeven de context van de vraag gaat de regering ervan uit dat de leden van de SGP-fractie doelen op *geoorloofd* verzuim en dat per abuis *ongeoorloofd* verzuim is genoemd dan wel opgetekend.

Scholen zijn op grond van de huidige wetgeving reeds verplicht om verzuim te registreren, ook het geoorloofd verzuim. Dit doen de meeste scholen ook al. De regering verwacht dat de informatie over geoorloofd verzuim zal leiden tot relevante gezichtspunten in de bestrijding van schoolverzuim. Ook leerlingen die langdurig geoorloofd verzuimen zitten thuis zonder onderwijs, terwijl een deel van deze leerlingen wel naar school kan met een passend onderwijsaanbod. Bovendien zijn er aanwijzingen dat de groep die langdurig geoorloofd verzuimt groter is dan de groep leerlingen die langdurig ongeoorloofd verzuimt.¹³¹ De school kan in samenwerking met het samenwerkingsverband onderwijs aanbieden voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, ook voor leerlingen die thuiszitten en geoorloofd verzuimen. Om het ondersteuningsaanbod te kunnen afstemmen op de ondersteuningsvraag in de regio is het van belang dat het samenwerkingsverband inzicht heeft in het verzuim in de regio. Zo kunnen dalende trends in verzuim, zowel geoorloofd als ongeoorloofd, een signaal zijn dat het ondersteuningsaanbod goed is afgestemd op de ondersteuningsvraag in de regio. Stijgende trends, daarentegen, kunnen een signaal zijn van het tegengestelde. De geaggregeerde informatie over verzuim kan evenwel op zichzelf niet leiden tot conclusies over de geschiktheid van het ondersteuningsaanbod. Het kan wel aanleiding geven om in gesprek te gaan met scholen over het verzuim, waaronder het geoorloofd verzuim. Deze gesprekken kunnen nader vorm krijgen door de verplichtingen in het onderhavige wetsvoorstel over het verzuimbeleid, waardoor scholen op individueel niveau meer inzicht krijgen in de achtergrond van leerlingen die verzuimen en de interventies die nodig zijn. De reden dat leerlingen langdurig geoorloofd verzuimen kan immers, net als voor leerlingen die langdurig ongeoorloofd verzuimen, een gebrek aan passend onderwijs zijn.

Ook voor de gemeente is het van belang, in het kader van haar taken ten aanzien van de jeugdgezondheidszorg, inzicht te krijgen in de leerlingen die (geoorloofd) verzuimen. Hoge aantallen leerlingen die geoorloofd verzuimen kunnen bijvoorbeeld een aanleiding zijn om te onderzoeken of er knelpunten zijn in de jeugdgezondheidszorg in de gemeente. Ook hier geldt dat de informatie tezamen met de achtergrondinformatie over de leerlingen die verzuimen, zoals de reden voor het verzuim, kan leiden tot nader onderzoek of verbeteringen. Gemeenten voeren met samenwerkingsverbanden het op overeenstemming gerichte overleg – voor de afstemming van de ondersteuningsvoorzieningen van het samenwerkingsverband op de jeugdhulpplannen van de gemeente – waar deze informatie onderdeel van kan uitmaken.

Voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is het tot slot van belang om inzicht te krijgen verzuim, waaronder geoorloofd verzuim, omdat het aanleiding kan geven tot nader onderzoek en een versterkte beleidsinzet op dit onderwerp. In de huidige situatie heeft de Minister tenslotte slechts beperkte informatie aangezien het geen zicht heeft op langdurig geoorloofde afwezigheid, terwijl deze groep zoals hierboven reeds gezegd vermoedelijk groter is dan de groep die langdurig ongeoorloofd afwezig is.

De leden van de NSC-fractie vragen om een toelichting welk nut geaggregeerde gegevens over verzuim hebben bij het bepalen van passend onderwijs op individueel niveau.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe een samenwerkingsverband met geaggregeerde data van scholen écht inzicht kan krijgen in

¹³¹ Ingrado, Meer zicht op verzuim: Duiding en aanvulling op de cijfers uit de leerplichttelling 2022–2023, 2023.

het al dan niet het dekkend zijn van het samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen.

De regering verwacht dat geaggregeerde verzuiminformatie gemeenten en samenwerkingsverbanden beter in staat zullen stellen om hun taken uit te voeren. De informatie kan iets zeggen over de ernst van het verzuim op een school of in een regio of gemeente. Daarnaast kan de informatie inzicht bieden in trends en ontwikkelingen van verzuim: neemt het verzuim toe of af, welk type verzuim prevaleert (geoorloofd verzuim, dan wel ongeoorloofd verzuim, dan wel specifiek ziekteverzuim), verschilt het verzuim per schoolsoort en hoe ontwikkelt het verzuim zich gedurende het schooljaar. De regering erkent dat de informatie *op zichzelf* niet noodzakelijkerwijs inzicht geeft in het al dan niet dekkend zijn van het aanbod in ondersteuningsvoorzieningen. De informatie kan wel aanleiding zijn voor een gesprek tussen school en samenwerkingsverband of leerplicht. In dat gesprek kan worden bekeken wat de mogelijke redenen zijn voor een eventuele toe- of afname. Hierin kan ook de analyse van de oorzaken van verzuim worden betrokken die scholen op grond van het wetsvoorstel mee moeten nemen in hun verzuimbeleid. Als een samenwerkingsverband op die manier vanuit verschillende scholen signalen ontvangt dat voor een groep leerlingen geen passend onderwijsaanbod beschikbaar is, bijvoorbeeld voor leerlingen die zowel ondersteuning nodig hebben op het gebied van onderwijs als zorg, die meer baat hebben bij een praktische leeromgeving of extra aandacht nodig hebben rondom de overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs, ligt het in de rede dat het samenwerkingsverband met het oog op deze informatie de ondersteuningsvoorzieningen aanpast. Zij kan dit bijvoorbeeld doen met een uitbreiding of intensivering van een (regionaal) onderwijszorgarrangement, met de scholen en bedrijven in de regio de lokale leerwerktrajecten versterken of de aansluiting van de ondersteuning van het samenwerkingsverband in het primair onderwijs op die van het samenwerkingsverband in het voortgezet onderwijs verbeteren. Door het aanpassen van het ondersteuningsaanbod kan het wetsvoorstel ook voor individuele leerlingen nuttig zijn.

Ook op andere wijze kan de geaggregeerde verzuiminformatie samenwerkingsverbanden en gemeenten helpen om gerichte ondersteuning te bieden aan scholen. In het geval van het samenwerkingsverband bijvoorbeeld door directe inzet van medewerkers of door te adviseren bij de inrichting van de zorgstructuur van de school. In het geval van de gemeente, meer specifiek de leerplichtambtenaar, onder meer door scholen te adviseren over het verzuimbeleid en bijbehorende interventies, afhankelijk van de specifieke situatie en populatie van de school, en door leerlingen voorlichting te geven over de leerplicht en het belang van aanwezigheid. Ook kan de gemeente gericht ondersteuning bieden aan scholen met zorgwekkende patronen van specifiek ziekteverzuim, in dat geval onder auspiciën van de GGD of de jeugdarts.

Daarnaast kunnen samenwerkingsverbanden en gemeenten de gegevens gebruiken voor de monitoring en evaluatie van hun (ondersteunings-) voorzieningen. Veel verzuim kan tenslotte een indicatie zijn van bredere problematiek in de gemeente of de regio. Op basis van onder meer de verzuimgegevens kan zowel de gemeente als het samenwerkingsverband – of in samenwerking met elkaar – nader onderzoek doen naar het verzuim, de specifieke oorzaken van het verzuim en de relatie tot de bestaande voorzieningen. Daarmee kunnen de gegevens ook een voor de afstemming van de ondersteuningsvoorzieningen van het samenwer-

kingsverband op de jeugdhulpplannen van de gemeente. Hierover maken zij afspraken in het «op overeenstemming gericht overleg».¹³²

Met bovenstaande – inzicht krijgen in trends en ontwikkelingen, het gericht ondersteunen van scholen, het monitoren en evalueren van de (ondersteunings-)voorzieningen, het nader onderzoeken van verzuim en het versterken van de samenwerking tussen onderwijs, zorg, de gemeente en het samenwerkingsverband – zit het doel van het delen van geaggregeerde gegevens over verzuim *aan gemeenten en samenwerkingsverbanden* dan ook primair in de signaleringswaarde ervan. Hiermee is de geaggregeerde informatie niet zozeer gericht op het vinden van de passende ondersteuning voor *individuele* leerlingen.

Scholen daarentegen kunnen de (individuele) gegevens over verzuim, waarover zijzelf tenslotte wel beschikken, wel gebruiken voor het bepalen van het onderwijs- en ondersteuningsaanbod aan individuele leerlingen. Om dit te bevorderen regelt het wetsvoorstel dat scholen de wijze waarop ze de oorzaken van verzuim analyseren meenemen in hun verzuimbeleid. Hierdoor krijgen scholen een beter beeld van wat de leerling nodig heeft om verzuim te voorkomen, op grond waarvan zij de ondersteuning en eventuele interventie kunnen bepalen. Daarbij kunnen scholen bovendien, afhankelijk van het type verzuim en de oorzaak van het verzuim, gebruik maken van de expertise en kennis van onder andere het samenwerkingsverband, de leerplichtambtenaar, het wijkteam, de jeugdarts en de jeugdgezondheidszorg. Dit wordt bevorderd met de maatregel uit het wetsvoorstel dat scholen de samenwerking met ketenpartners moeten beschrijven in het verzuimbeleid. Met zowel het nader inkaderen van het verzuimbeleid van scholen als het delen van geaggregeerde informatie over verzuim aan gemeenten en samenwerkingsverbanden, treft het wetsvoorstel twee maatregelen die bijdragen aan de ondersteuning aan individuele leerlingen.

De leden van de NSC-fractie vragen om een reflectie op de doeltreffendheid en proportionaliteit van de gegevens die de Minister krijgt aangereikt dankzij dit wetsvoorstel, gelet op het feit dat het gaat over geaggregeerde gegevens.

Onder het huidige stelsel zijn scholen alleen wettelijk verplicht om ongeoorloofd verzuim vanaf een vastgestelde grens te melden aan het college van burgemeester en wethouders en biedt de jaarlijkse leerplichttelling met terugwerkende kracht informatie over verschillende typen verzuim. Dit leidt er evenwel toe dat er geen goed en volledig zicht is op verzuim, bijvoorbeeld over het geoorloofd verzuim. Omdat daar momenteel geen gegevens over verstrekt worden is het onduidelijk hoeveel kinderen langdurig geoorloofd verzuimen en wat nodig is om deze groep leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces te bieden, terwijl er verschillende signalen zijn dat deze groep evenwel groter is dan het ongeoorloofd verzuim.¹³³ Voor het kunnen treffen van passende maatregelen om (zorgelijk) verzuim te voorkomen is een objectief en actueel zicht op zorgelijk en langdurig verzuim van leerlingen noodzakelijk. Het ontbreken van goed inzicht in de aard en omvang van de verzuimproblematiek op verschillende niveaus zorgt ervoor dat samenwerkingsverbanden en gemeenten niet goed kunnen handelen op dit verzuim. De geaggregeerde verzuimgegevens geven inzicht in de aard en omvang van de verzuimproblematiek in de regio, helpen hen om i) trends

¹³² Artikelen 18a, negende lid, Wet op het primair onderwijs en 2.47, tiende lid, Wet voortgezet onderwijs 2020.

¹³³ Ingrado, Meer zicht op verzuim: Duiding en aanvulling op de cijfers uit de leerplichttelling 2022–2023, 2023.

en ontwikkelingen te signaleren en ii) met scholen in hun regio te onderzoeken of en welke ondersteuning en interventies nodig zijn, passend bij de ondersteuningsbehoefte van de school.

Het verschil in kleine en grote aantallen waar de leden van NSC op doelen zit in het proces van de gegevensverstrekking van verzuim. Deze verstrekking bestaat uit twee onderdelen: (1) de gegevensverstrekking van de school naar de Minister (in de praktijk DUO) en (2) de informatieverstrekking van de Minister (in de praktijk DUO) aan het samenwerkingsverband en de gemeente. Voor (1) de verstrekking van verzuimgegevens van de school aan DUO wordt een levering van aantallen kleiner dan vijf *niet* uitgesloten. Dit is nodig om op een hoger aggregatieniveau, zoals de regio van het samenwerkingsverband, de gemeente of het gehele land, een correcte weergave te kunnen bieden. Het uitsluiten van minder dan vijf leerlingen zou op dat niveau leiden tot onvolledige gegevens in de totaalsom van verzuimgegevens op een hoger aggregatieniveau. Binnen een school kan namelijk sprake zijn van minder dan vijf leerlingen per interval, terwijl de optelsom over alle scholen in een samenwerkingsverbandregio wel meer dan vijf is.¹³⁴

Om rekening te houden met de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van leerlingen beperkt de regering de verstrekking van verzuiminformatie aan het samenwerkingsverband en de gemeente (2). Aan het samenwerkingsverband en de gemeente worden geen tot de personen herleidbare gegevens geleverd. Om dit te waarborgen verstrekt de Minister enkel gegevens over verzuim van aantallen vanaf vijf leerlingen. Aantallen onder de vijf worden niet gespecificeerd. Dit is conform de beleidslijn van DUO en overeenkomstig de wijze van gegevenslevering van andere trajecten. Uit overleg met leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden blijkt dat zij een specificatie van het aantal leerlingen onder de vijf ook niet noodzakelijk vinden.

Met deze werkwijze waarborgt de regering dat er geen onnodige inbreuk is op de privacy van leerlingen en daarnaast dat gemeenten, samenwerkingsverbanden en de Minister een zo actueel, correct en volledig mogelijk beeld van het verzuim ontvangen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op welke wijze leerplichtambtenaren, scholen en andere partners worden geschoold op het meer data-gestuurd naar verzuim kijken, opdat zij op een juiste wijze gebruik maken van de beschikbare data?

Vanuit het veld en in samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap lopen al verschillende initiatieven die leerplichtambtenaren, scholen en andere partners helpen bij en ondersteunen in het meer data-gestuurd handelen op verzuim. Zo organiseert het Kennisnetwerk Schoolaanwezigheid (KNSA) – bestaande uit onder andere Ingrado, het Nederlands jeugdinstituut (NJI), Steunpunt Passend Onderwijs en de Universiteit Leiden, en in nauwe verbinding met The International Network for School Attendance – verschillende bijeenkomsten op het gebied van verzuim, schoolaanwezigheid en data-gestuurd handelen voor leerplichtambtenaren, scholen en andere betrokken partijen. De kernactiviteit van het kennisnetwerk is om met en van elkaar te leren en om de verbinding te leggen tussen de wetenschap en de praktijk (professionals uit onderwijs en hulpverlening). Belangrijk onderdeel van de activiteiten is preventiegericht en focust zich op het monitoren en analyseren van de aanwezigheid en het tijdig signaleren van verzuim.

¹³⁴ Bijvoorbeeld: school A (N=3) en school B (N=4) hebben een totaal van N=7.

Naast deze activiteiten zijn er diverse andere initiatieven die scholen en professionals ondersteunen bij data-gestuurd werken. Zo organiseert het Steunpunt Passend Onderwijs in 2025 – met het oog op het van elkaar leren – verschillende werkbezoeken voor scholen aan andere scholen die voorlopen in het data-gestuurd werken. Ook zal het Steunpunt Passend Onderwijs een handreiking en «toolkit» voor scholen ontwikkelen, zodat zij systematisch en data-geïnformeerd kunnen werken bij het tegengaan van verzuim. Daarnaast organiseert Ingrado (de branchevereniging voor leerplichtambtenaren) trainingen voor onderwijspartijen over data-gestuurd werken en hoe dit effectief in het schoolbeleid door te voeren. Dit geldt ook voor verschillende leveranciers van leerlingvolgsystemen, waarbij ze onderwijsprofessionals ondersteunen bij het in beeld brengen van verzuim door de signalering van zorgelijk verzuim inzichtelijker te maken. Met deze leveranciers worden bovendien vanuit het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en samen met DUO gesprekken gevoerd over het eenvoudig, gebruiksvriendelijk en goed in beeld brengen van verzuim, ook met het oog op de maatregel uit het wetsvoorstel die ziet op de informatieverstrekking van verzuim aan samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tot slot werkt Stichting Kennisnet in samenwerking met DUO aan een handleiding voor de verzuimcoördinator op scholen. De regering zal daarnaast – indien nodig, in aanvulling op bovenstaande en in samenwerking met betrokken partijen zoals de PO-Raad en VO-Raad, SPO, ONSwv en Ingrado – flankerend beleid vormgeven dat hieraan ondersteunend is.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering in de delegatie-grondslagen met betrekking tot de informatieverstrekking, in tegenstelling tot in eerdere versies van het wetsvoorstel, subdelegatie mogelijk maakt.

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om in een Ministeriële regeling nadere regels te stellen (subdelegatie). Deze mogelijkheid is toegevoegd omdat het gezien het technische karakter van sommige onderdelen wenselijk is om deze onderdelen uit te werken in een Ministeriële regeling, zoals de momenten waarop en de periode waarover scholen de verzuimgegevens moeten aanleveren. Het kabinet is voornemens om het aantal moment waarop data moet worden aangeleverd in de AMvB vast te leggen, maar de exacte momenten of perioden uit te werken in de ministeriële regeling. Zo wordt in overleg met het veld gezien hoe geborgd kan worden dat de aanlevermomenten leiden tot gegevens die onderling vergeleken kunnen worden, waarbij onder andere rekening wordt gehouden met de verschillende vakantieperiodes. De regering is voornemens onder meer de aanlevermomenten te evalueren en indien wenselijk aan te passen. Een dergelijke technische aanpassing is in een Ministeriële regeling spoediger en efficiënter door te voeren dan in een algemene maatregel van bestuur.

6. Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij ongeoorloofd verzuim

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het delen van het geoorloofd verzuim met de leerplichtambtenaren en het samenwerkingsverband niet langer deel is van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden zien meerwaarde in het herkennen van verzuimpatronen door een leerplichtambtenaar. Op welke manier wordt dit nu ondervangen, bijvoorbeeld door scholen zelf?

De belangrijkste reden dat het delen van gegevens over geoorloofd verzuim van individuele leerlingen aan de leerplichtambtenaar niet langer deel uitmaakt van het wetsvoorstel ligt in de geuite zorgen in de internet-consultatie en de gevoerde gesprekken met betrokken partners,

waaronder oudervereniging Ouders & Onderwijs, over de privacy van leerlingen. Zo gaf een groot aantal respondenten in de internetconsultatie aan dat het delen en bewaren van geoorloofd verzuimgegevens niet proportioneel is en ook niet in verhouding staat tot de privacy van de leerling. Daarom heeft de regering nogmaals de proportionaliteit van het verzamelen van de gegevens over het geoorloofd verzuim van alle leerlingen gewogen tegen het voorkomen van langdurig verzuim bij een relatief kleine groep leerlingen. Alhoewel dit doel groot en belangrijk is, concludeerde de Minister voor Primair en voortgezet onderwijs dat deze noodzaak niet opweegt tegen de inbreuk op de privacy die dit voor zoveel minderjarige leerlingen zou kunnen vormen.¹³⁵ Gelet op deze zorgen is het wetsvoorstel aangepast.

De leden van de VVD-fractie vragen of bekend is na hoeveel dagen thuiszitters gemiddeld gemeld worden bij de Leerplicht en of de regering kan aangeven of zij inzichtelijk heeft of scholen voldoende en binnen de wettelijke termijn melden.

Een school is verplicht verzuim te melden bij de gemeente wanneer een leerling in vier weken ten minste zestien uur ongeoorloofd afwezig is.¹³⁶ Als het verzuim doorgaat en de leerling vier weken aaneengesloten afwezig is, dient de school dat opnieuw bij de gemeente te melden.¹³⁷ Vanaf dan wordt – in de huidige door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gebruikte definitie – gesproken over thuiszitten. Scholen melden verzuim nu vaak te laat.¹³⁸ Oorzaken die leerplichtambtenaren hiervoor noemen zijn de grote verschillen in registratie, waardoor scholen de momenten waarop een melding moet worden gedaan niet altijd tijdig signaleren. Daarnaast verzaken scholen in sommige gevallen om een geval van thuiszitten te melden direct na de constatering van verzuim.¹³⁹ Met de maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel over het verzuimbeleid worden randvoorwaarden gecreëerd. Zo wordt voor elke medewerker op de school duidelijk wanneer het verzuim gemeld wordt aan de leerplichtambtenaar en welke medewerker daarvoor verantwoordelijk is. Hierdoor zal naar verwachting van de regering op scholen meer aandacht zijn voor de signalering van langdurig verzuim. Naast onderhavig wetsvoorstel zet de regering via flankerend beleid in op bewustwording over de verplichting om het verzuim te melden aan de gemeente en het belang daarvan.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de reden is dat scholen wettelijk verzuim vaak (veel) te laat melden bij leerplicht en hoe de regering straks tijdigheid van het signaal zorgelijk verzuim aan de school- of jeugdarts kan garanderen?

Uit gesprekken met diverse gemeenten (afdeling leerplicht) en in onderzoek komt met name terug dat bewustwording en focus op verzuim op sommige scholen ontbreekt; dergelijk gebrek aan inzicht op verzuim leidt tot onderschatting van de verzuimproblematiek.¹⁴⁰ Om die reden regelt het wetsvoorstel uit welke onderdelen het verzuimbeleid in elk geval moet bestaan, zoals een beschrijving van de wijze waarop het verzuim wordt geanalyseerd, gemonitord en geëvalueerd en de wijze

¹³⁵ Kamerstukken II 2022–23, 31 497 nr. 448.

¹³⁶ Zie: <https://duo.nl/zakelijk/verzuim/verzuim/soorten-verzuim.jsp>

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Dit komt naar voren in de gesprekken die het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met veldpartijen zoals leerplichtambtenaren voerde tijdens het wetstraject, zoals na het Raad van State advies.

¹³⁹ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021.

¹⁴⁰ Mariska Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021.

waarop de school samenwerkt met onder andere de leerplichtambtenaar. Door een planmatige aanpak ten aanzien van verzuim wordt voor iedereen op de school duidelijk wanneer bijvoorbeeld de leerplichtambtenaar wordt betrokken. Ook wordt duidelijk welke medewerker verantwoordelijk is om bijvoorbeeld de leerplichtambtenaar of het samenwerkingsverband te betrekken. Door eenduidigheid te creëren over het proces zullen scholen naar verwachting adequater kunnen reageren op verzuim en tijdiger een melding of signaal doorgeven.

Daarnaast maakt het wetsvoorstel het mogelijk om de leerplichtambtenaar eerder te betrekken met een *signaal* zorgelijk verzuim. Met dit signaal kunnen scholen zorgelijke gevallen van ongeoorloofd verzuim van minder dan zestien uur in vier weken delen met de leerplichtambtenaar om met hem tot een passende aanpak te komen voor het verzuim. Het wetsvoorstel schrijft voor dat in het verzuimbeleid wordt opgenomen in welke gevallen het signaal wordt gegeven. De regering verwacht dat de mogelijkheid om een signaal zorgelijk verzuim af te geven aan leerplicht de samenwerking tussen de school en de leerplichtambtenaar zal bevorderen, doordat dit leidt tot contact tussen beide partijen in een eerdere fase van zorgelijk maar (nog) niet meldplichtig verzuim.

De leden van de D66-fractie en de CDA-fractie vragen of de regering het onderscheid tussen een reguliere verzuimmelding en een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim kan motiveren.

Een verzuimmelding betreft de verplichting voor scholen om (via DUO) een verzuimmelding te doen bij leerplichtambtenaren over een bij hen ingeschreven leerling die zonder geldige reden zestien uren les- of praktijktijd heeft verzuimd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken.¹⁴¹ Een leerplichtambtenaar onderzoekt deze melding. In tegenstelling tot deze melding is het afgeven van een *signaal zorgelijk verzuim* geen verplichting voor een school, maar een manier om de leerplichtambtenaar vroegtijdig te betrekken bij gevallen van zorgelijk verzuim. Het doel van het signaal zorgelijk verzuim is om samen met een leerplichtambtenaar oplossingen op onderliggende problemen te zoeken om het verzuim te verhelpen, eventueel door relevante partners in te schakelen in de gemeente zoals het wijkteam. Een voorbeeld van een situatie van zorgelijk verzuim is een leerling die altijd het eerste uur te laat is op school, een leerling die afwezig is omdat hij zijn moeder helpt om zijn broer of zus naar school te brengen of een leerling die regelmatig uren afwezig is van school om geld te verdienen. Dit zijn situaties waarin de wettelijke meldingsgrens van zestien uur in vier weken niet wordt bereikt, maar er wel zorgen zijn over de afwezigheid van een leerling en mogelijke achterliggende problemen. Het is belangrijk daar vroegtijdig op actief te worden. Hoe eerder ingegrepen wordt, hoe groter de kans dat begeleiding effect heeft en problemen niet verergeren.¹⁴² In deze situaties kan ondersteunende en laagdrempelige inzet van de gemeente, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het sociaal domein, gewenst zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering verwacht dat een gevolg van het niet wettelijk definiëren van het signaal zorgelijk verzuim kan zijn dat scholen straks zeer uiteenlopende definities gaan hanteren en dus op zeer verschillende gronden straks het signaal ongeoorloofd zorgelijk verzuim gaan afgeven. En zo ja, hoe beoordeelt de regering dat?

¹⁴¹ Artikelen 21a Leerplichtwet 1969 en 33 Leerplichtwet BES.

¹⁴² Eke Krijnen e.a., Zicht op thuiszitten: Geschillen over toelating, verwijdering of ontwikkelingsperspectief van (dreigende) thuiszitters., Kohnstamm Instituut 2021.

Zoals eerder aan uw Kamer gecommuniceerd heeft de verzuimproblematiek ons geleerd dat de redenen achter het verzuim uiteenlopend zijn.¹⁴³ De praktijk en onderzoek wijzen uit dat het type verzuim en de oorzaken en vormen ervan sterk kunnen verschillen per school en verband kunnen houden met de schoolcultuur, de schoolpopulatie en de onderwijssoort.¹⁴⁴ Het adequaat tegengaan van verzuim vraagt daarom om een schoolspecifieke verzuimaanpak en passende, vroegtijdige verzuiminterventies aansluitend op het schoolbeleid. Door het signaal niet te definiëren hebben scholen de vrijheid en de mogelijkheid om de invulling van het signaal aan te laten sluiten bij de eigen schoolcontext. De school neemt de omstandigheden die kunnen leiden tot een signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim op in het verzuimbeleid dat onderdeel is van de schoolgids. Ouders en leerlingen hebben in de medezeggenschapraad instemmingsrecht op de schoolgids.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader toe te lichten waarom ze er niet voor kiest om het advies van de Raad van State over te nemen door te voorzien in een wettelijke grondslag om een signaal van langdurig (geoorloofd) zorgelijk verzuim door te kunnen geven aan de leerplichtambtenaar. Ook Ingrado wijst erop dat deze wettelijke grondslag wel wenselijk zou zijn, aangezien diverse onderzoeken laten zien dat het aantal kinderen dat geen onderwijs ontvangt terwijl ze wel ingeschreven zijn veel groter is dan nu uit de jaarlijkse cijfers van de leerplichttelling blijkt. Tevens wijst Ingrado er op dat de leerplichtambtenaar op deze manier ook beter preventieve taken kan vervullen. Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren.

De regering acht een wettelijke grondslag om langdurig geoorloofd zorgelijk ziekteverzuim van individuele leerlingen te kunnen melden bij de leerplichtambtenaar niet passend bij de huidige praktijk. 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 (zoals ziekteverzuim) ligt bij het bevoegd gezag en andere ketenpartners, zoals het samenwerkingsverband en de jeugdarts. Zie het antwoord op de vragen van de leden van de ChristenUnie en GroenLinks-PvdA voor een toelichting op de rol van de jeugdarts. Aanpassing van de huidige systematiek vraagt om een zorgvuldige herziening van de rol en taken van de leerplichtambtenaar, om onduidelijkheid te voorkomen ten aanzien van de strafrechtelijke rol van de leerplichtambtenaar in het tegengaan van ongeoorloofd verzuim en daarnaast een sociaal-maatschappelijke rol in het tegengaan van geoorloofd verzuim. Een dergelijke wettelijke verruiming behelst een herziening van de Leerplichtwet 1969 die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel gaat. Het wetsvoorstel bevat daarom uitsluitend een grondslag om zorgelijk ongeoorloofd verzuim te melden aan de leerplichtambtenaar. Wel wordt het belang en de noodzaak van deze herziening ingezien. Daarom start het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Openbaar Ministerie en Ingrado een traject om de taken en rol van de leerplichtambtenaar tegen het licht te houden, met het doel deze op termijn beter te laten aansluiten op wat leerlingen nodig hebben.¹⁴⁵

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

¹⁴³ Analyse verzuim 2022–2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 31 497, nr. 475.

¹⁴⁴ Halberstadt, R. (2023). Opening the black box of school absenteeism. Erasmus Universiteit.

¹⁴⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

voor scholen en ondersteunend in de preventieve aanpak van ongeoorloofd verzuim. Dit wetsvoorstel voorziet daarom in de informatieverstrekking aan leerplichtambtenaren van geaggregeerd verzuim op schoolniveau. Met betere gegevens over het verzuim op de school kunnen leerplichtambtenaren hun preventieve rol beter uitoefenen en de school adviseren over onder meer de uitvoering van het verzuimbeleid. Met behulp van het signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim wordt deze preventieve rol van leerplichtambtenaren verder ingevuld.

De leden van de NSC-fractie vragen waarom de regering in beginsel geen rol ziet voor de leerplichtambtenaar bij het voorkomen en verhelpen van zorgelijk geoorloofd verzuim. Dat lijkt echter op gespannen voet te staan met wat er wordt gezegd over de taak van de leerplichtambtenaar in de toelichting, waarin staat dat de leerplichtambtenaar scholen kan helpen met het voorkomen en verhelpen van verzuim met objectieve informatie over geoorloofd en ongeoorloofd verzuim.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de inperking tot ongeoorloofd verzuim niet een gemiste kans om werk te maken van een preventieve aanpak waarbij de leerplichtambtenaar ook een rol zou kunnen spelen als adviseur en meedenker over schoolverzuim? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er in het wetsvoorstel niet voor is gekozen om de preventieve rol van de leerplichtambtenaar te versterken.

De rol van de leerplichtambtenaar op schoolniveau is door de jaren heen in veel gemeenten veranderd. In deze gemeenten is meer aandacht voor de leerplichtambtenaar als gesprekspartner voor scholen en is de leerplichtambtenaar ondersteunend in de preventieve aanpak op schoolniveau en voor het totaal van verzuim (geoorloofd en ongeoorloofd).¹⁴⁶ Deze werkwijze leidt volgens gemeenten tot een betere samenwerking met, alertheid op en het beter melden van verzuim door scholen.¹⁴⁷ De regering moedigt deze beweging dan ook aan.

Om aan te sluiten bij die beweging en de meer preventieve rol van leerplichtambtenaren te versterken, bevat het wetsvoorstel een signaal ongeoorloofd verzuim. Scholen kunnen vroegtijdig een signaal doorgeven aan de leerplichtambtenaar wanneer ze zich zorgen maken over het ongeoorloofd verzuim van de leerling, voordat het verzuim verplicht gemeld kan worden omdat het de grens van zestien uur in vier weken bereikt. Met dit signaal kunnen scholen en leerplichtambtenaren samen vroegtijdig ingrijpen voordat het verzuim erger wordt. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat informatie over hoe vaak bepaald verzuim voorkomt op scholen gedeeld wordt met leerplichtambtenaren. Met deze informatie worden leerplichtambtenaren beter in stelling gebracht om scholen te ondersteunen in hun verzuimaanpak op schoolniveau. Leerplichtambtenaren kunnen zich zo namelijk richten op ondersteuning, interventies en adviezen die passen bij de specifieke schoolpopulatie en gericht zijn op vroegtijdigheid en het voorkomen van erger verzuim. Daarbij kan gedacht worden aan het stimuleren van het gebruikmaken van data om effectieve interventies te identificeren en het adviseren over het verzuimbeleid, risicomomenten zoals overgangperiodes en toetsweken en het belang van ouderbetrokkenheid. Dit soort instrumenten en interventies zijn van belang om vroegtijdig verzuim op te merken en erger te voorkomen.¹⁴⁸ Het wetsvoorstel sluit op die manier aan op de praktijk waarin de

¹⁴⁶ De veranderende rol van leerplichtambtenaren. Achtergronden bij de leerplichttelling van 2023–2024, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹⁴⁷ De veranderende rol van leerplichtambtenaren. Achtergronden bij de leerplichttelling van 2023–2024, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹⁴⁸ Nederlands Jeugdinstituut, Schoolverzuim aanpakken, 2020

leerplichtambtenaar, als schakel of regisseur in de brede keten van schoolverzuim, een rol speelt als adviseur en meedenker bij schoolverzuim voor scholen.

Daarnaast werkt Ingrado (branchevereniging van leerplichtambtenaren) aan activiteiten gericht op het versterken van de preventieve rol van de leerplichtambtenaar. Zo werkt Ingrado met samenwerkingspartners en leden (leerplichtambtenaren) aan de doorontwikkeling van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)¹⁴⁹, waarin niet de strafrechtelijke kant maar preventie en vrijwillige (jeugd)hulp centraal staat. Ook wordt daarin werk gemaakt van het belang van schoolaanwezigheid: dat scholen zich richten op de totale aanwezigheid van een leerlingenpopulatie en preventief in actie komt voordat afwezigheid zorgelijk wordt.¹⁵⁰ Deze activiteiten sluiten bovendien aan op de doelen en uitgangspunten van Ingrado voor de langere termijn (2025–2030): het recht op onderwijs en ontwikkeling van iedere jongere (binnen en buiten het onderwijs) en het borgen van de ondersteunende rol van de leerplichtambtenaar.¹⁵¹ De regering hecht waarde aan deze activiteiten en ondersteunt Ingrado om die reden vanuit de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap door middel van een instellingsubsidie.

Tegelijkertijd acht de regering het niet wenselijk om de taken en rol van de leerplichtambtenaar met dit voorstel wettelijk te wijzigen op het gebied van geoorloofd verzuim op *individueel* leerlingenniveau. De wettelijke taak van de leerplichtambtenaar op grond van de Leerplichtwet 1969 ziet op ongeoorloofd verzuim. Voor ziekteverzuim is de leerplichtambtenaar, binnen de huidige systematiek, niet het eerste aanspreekpunt. Ziekteverzuim is immers een wettelijk geoorloofde vorm van verzuim. Leerlingen die langdurig verzuimen vanwege ziekte zouden niet moeten vrezen voor strafrechtelijke vervolging. De primaire verantwoordelijkheid bij zorgelijk geoorloofd verzuim ligt bij het bevoegd gezag en andere ketenpartners, zoals het samenwerkingsverband en de jeugdarts. Een verruiming van de taak van de leerplichtambtenaar met betrekking tot geoorloofd verzuim zou dan ook een stelselwijziging betekenen en een herziening van de Leerplichtwet 1969 die buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel gaat, dat primair tot doel heeft om binnen het onderwijs de eerste noodzakelijke voorwaarden te creëren om langdurig schoolverzuim in beeld te krijgen en te kunnen voorkomen en verminderen. Een dergelijke wijziging en herziening vraagt om zorgvuldigheid en tijd, terwijl de verzuimproblematiek op dit moment acuut is en nu om maatregelen vraagt.

De regering vindt het desalniettemin van belang om de rol en taken van de leerplichtambtenaar tegen het licht te houden en aan te laten sluiten op wat leerlingen, ouders en scholen nodig hebben. Daarom start de regering, zoals eerder genoemd, een verkenning naar de rol en taken van de leerplichtambtenaar.

De leden van de D66-fractie vragen of de lezing van Ouders & Onderwijs klopt dat het signaal, ongeacht het aantal uur ongeoorloofde afwezigheid, kan leiden tot strafrechtelijke handhaving en daarmee gelijk is aan een melding bij de leerplicht.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ Zie het jaarplan 2025 van Ingrado: <https://ingrado.nl/over-ingrado>.

¹⁵¹ Zie het strategisch plan 2025–2030 «Samen kansen zien en waarmaken»: <https://ingrado.nl/over-ingrado>.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering meer houvast wil bieden aan ouders over de mogelijkheid van een signaal zorgelijk verzuim en het delen van verzuimgegevens, mede met het oog op mogelijke strafrechtelijke consequenties. Door het ontbreken van duidelijke kaders kunnen grote verschillen ontstaan tussen scholen en dat leidt tot (rechts)onzekerheid.

Het signaal zorgelijk ongeoorloofd verzuim is niet bedoeld voor strafrechtelijke handhaving door de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar onderzoekt wat de reden is voor het ongeoorloofd verzuim en laat de vervolgstappen die genomen moeten worden hierop aansluiten. Zo kan bijvoorbeeld in de gevallen waar het verzuim verband houdt met een zorgvraag van een leerling of problemen thuis, de leerplichtambtenaar na overleg met de leerling en diens ouders naar de jeugd(gezondheids)zorg verwijzen om verder verzuim te voorkomen.¹⁵² Van strafrechtelijke handhaving zal alleen in uiterste situaties sprake zijn: indien het verzuim van de leerling voortduurt en strafrechtelijk ingrijpen uiteindelijk passend wordt geacht. Deze werkwijze sluit aan bij de Methodische Aanpak Schoolverzuim¹⁵³, die in steeds meer gemeenten wordt gehanteerd. Door deze aanpak worden justitieel ingrijpen en gedwongen trajecten steeds minder toegepast; zo is het aantal processen-verbaal voor relatief verzuim de afgelopen tien jaren gehalveerd.¹⁵⁴ Er is in plaats daarvan steeds meer aandacht voor (vrijwillige) hulpverlening.

De leden van de D66-fractie vragen welke waarborgen ouders en leerlingen hebben bij het «signaal zorgelijk verzuim», welke rechtsbescherming zij krijgen en welke acties zij kunnen ondernemen indien er ten onrechte een dergelijk signaal wordt gegeven?

Een school moet in de schoolgids opnemen wat zij verstaat onder zorgelijk verzuim. Zij kan alleen de leerplichtambtenaar vroegtijdig betrekken indien sprake is van de in de schoolgids beschreven situatie van «zorgelijk verzuim». De school maakt kortom bij het opstellen van de schoolgids een afweging wanneer zij het noodzakelijk acht om een leerplichtambtenaar vroegtijdig in te schakelen. De regering heeft ervoor gekozen om het signaal zorgelijk verzuim verplicht onderdeel te maken van het verzuimbeleid in de schoolgids, omdat ouders en leerlingen via de medezeggenschapsraad of studentenstatuut een instemmingsrecht hebben met het verzuimbeleid en daarmee met het beleid rondom het signaal zorgelijk verzuim.

Doel van het signaal zorgelijk verzuim is nadrukkelijk niet strafrechtelijke handhaving, maar samen met ouders en leerling een vroegtijdig, passende oplossing zoeken voor het verzuim. De leerplichtambtenaar onderzoekt eerst zelf het verzuim en de redenen achter het verzuim.¹⁵⁵

Ook gaat de regering uit van de professionaliteit van scholen en gemeenten (leerplichtambtenaren) bij het geven van een dergelijk signaal. Het wetsvoorstel kent geen specifieke rechtsbescherming voor ouders en leerlingen. Uiteraard kunnen leerlingen of ouders te allen tijde een klacht indienen bij de klachtencommissie van de school.¹⁵⁶ Die kan vervolgens de casus onderzoeken en een advies uitbrengen.

¹⁵² Zie in dit kader het Handboek MAZL: Meer aandacht voor ziekgemelde leerlingen, NCJ 2023.

¹⁵³ 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 biedt duidelijkheid over wie wat doet in welke fase.

¹⁵⁴ *Leerplichttelling 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹⁵⁵ Artikel 22, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969.

¹⁵⁶ Artikel 23 Wet op de expertisecentra, artikel 14 Wet op het primair onderwijs en artikel 3.35 Wet voortgezet onderwijs 2020.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering de invalshoek van Ingrado waarbij onder andere niet wordt uitgegaan van «verzuim», maar van «aanwezigheid» en wordt uitgegaan van leerplicht maar van leerrecht heeft bekeken en zo ja, waarom de regering hier niet voor heeft gekozen.

In 2022 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het consortium KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut gevraagd onderzoek te doen naar de uitwerking van wet- en regelgeving voor verzuim en de draagvlak hiervoor in het veld.¹⁵⁷ Onderdeel van dit onderzoek is de beweging van verzuimbeleid dat alleen is gericht op hoe te handelen bij ongeoorloofd verzuim naar beleid gericht op schoolaanwezigheid: dat iedere school zich richt op de totale aanwezigheid van een leerlingenpopulatie en preventief in actie komt voordat afwezigheid zorgelijk wordt. Uit dit onderzoek bleek dat het invoeren en voorschrijven van het model voor aan- en afwezigheid volgens verschillende partijen te ver vooruitliep op de ontwikkelingen in de scholen ten aanzien van de omslag naar aanwezigheid en dat veel scholen nog niet klaar zijn voor het maken van de omslag naar aanwezigheidsbeleid. Ook concludeerde het onderzoek dat het verplichten van het model zou kunnen leiden tot weerstand en bovenal tot handelen dat niet conform de bedoeling van het beleid is.

Wel bleek dat er brede overeenstemming is om *stapsgewijs* de omslag te maken van verzuimbeleid naar schoolaanwezigheid. Omdat de regering van mening is dat draagvlak een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde is voor effectieve wetgeving en betrokkenheid en participatie, heeft ze ervoor gekozen om niet overhaast het model van schoolaanwezigheid te verplichten. In plaats daarvan stelt de regering, op basis van het genoemde onderzoek en diverse gesprekken die zijn gevoerd met veldpartijen, onder meer zes onderdelen voor die in elk geval opgenomen worden in het verzuimbeleid van een school. Deze zes onderdelen staan volgens het onderzoek aan de kern van een effectief verzuimbeleid. Daarnaast merkt de regering op dat het wetsvoorstel, ook met het oog op draagvlak en betrokkenheid, in zijn algemeenheid in nauwe samenspraak en overeenstemming is vormgeven met veldpartijen, waaronder (vertegenwoordigende organisaties van) scholen, samenwerkingsverbanden, leerplichtambtenaren en ouders.

De regering acht de beweging naar schoolaanwezigheid als vruchtbaar en belangrijk, waarvoor het huidige wetsvoorstel een eerste en noodzakelijke stap is. Zoals ook aangekondigd in de brief over passend onderwijs die recent aan uw Kamer is gestuurd, wil het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verkennen hoe aangesloten kan worden op de beweging naar schoolaanwezigheid.¹⁵⁸ Hiervoor zal ze gesprekken voeren met verschillende betrokkenen, waaronder vertegenwoordigende partijen van scholen, ouders, leerlingen en leerplichtambtenaren.

De leden van de D66-fractie vragen bredere zin een reflectie van de regering op de leerplicht als onderdeel van het strafrechtelijk instrumentarium. Deze leden zijn ervan overtuigd dat voor een groot deel van de leerlingen strafrecht niet aan de orde is, maar juist moet worden ingezet op zo volwaardig mogelijke deelname aan onderwijs. De leden van de fractie van GroenLinks-vragen of het niet zou beter zijn om meer uit te gaan van een leerrecht voor alle kinderen en jongeren in plaats van een

¹⁵⁷ Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA: Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut: Nijmegen 2022.

¹⁵⁸ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

leerplicht die leerplichtambtenaren moeten handhaven en of het niet goed zijn als zo'n leerrecht een verankering zou krijgen in de Grondwet? De leden van de D66-fractie vragen voorts hoe de regering kijkt naar een signaal voor geoorloofd verzuim en of de regering niet juist een grote kans ziet voor leerplichtambtenaren om zich op te stellen als dienstbaar aan het leerrecht, in plaats van handhavers van een plicht.

Ieder kind heeft recht op onderwijs.¹⁵⁹ Dit recht is verankerd in het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind. Als zodanig vormt het een belangrijke pijler van de Nederlandse rechtsstaat en het onderwijsbeleid.

In Nederland zijn, net als in andere Europese landen, kinderen leer- of kwalificatieplichtig. Met de leer- en kwalificatieplicht wordt geborgd dat elk kind naar school gaat. De regering hecht er waarde aan om te benadrukken dat er in Nederland dus sprake is van *het recht* op toegankelijk onderwijs en van *leerplicht* waarbij zowel het recht als de plicht als doel hebben dat zoveel mogelijk kinderen onderwijs volgen. Met het oog op de ontwikkeling van kinderen vullen het recht op onderwijs en leerplicht elkaar dan ook aan.

Het college van burgemeester en wethouders is belast met het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969. Het college wijst daartoe een of meer leerplichtambtenaren aan.¹⁶⁰ De leerplichtambtenaar is ervoor verantwoordelijk de leerplicht te handhaven. Dat betekent onder meer dat een leerplichtambtenaar de leerling en diens ouders ertoe beweegt zich in te schrijven op een school dan wel die school geregeld te bezoeken.¹⁶¹ Het uitgangspunt bij het toezicht en de handhaving is dat de instrumenten die worden ingezet evenredig en proportioneel zijn tot het te dienen doel: dat leerlingen onderwijs volgen. 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.¹⁶² De leerplichtambtenaar verwijst in gevallen waarbij het verzuim verband houdt met een zorgvraag van een leerling of problemen thuis in veel gemeenten naar jeugd(gezondheids)zorg. Dit gebeurt na overleg met de leerling en diens ouders om verder verzuim te voorkomen.¹⁶³ Indien het verzuim van de leerling voortduurt en het niet lukt om de leerling ertoe te bewegen naar school te gaan, stuurt de leerplichtambtenaar een proces verbaal naar de officier van justitie. In de praktijk komt dit echter steeds minder vaak voor: in schooljaar 2023–2024 is 2.362 keer een proces-verbaal opgemaakt, wat meer dan een halvering is ten opzichte van tien jaar geleden.¹⁶⁴

De afname van het gebruik van het strafrechtelijk instrumentarium door de leerplichtambtenaar heeft sterk te maken met de veranderende rol van de leerplichtambtenaar. In steeds meer gemeenten vervult de leerplichtambtenaar een ondersteunende rol, als schakel of regisseur in de brede keten van schoolverzuim (scholen, gemeenten, Raad voor de Kinderbescherming, Halt, politie, gemeentelijke jeugdhulp, inspectie van het onderwijs, Openbaar Ministerie en rechter). In deze gemeenten neemt de leerplichtambtenaar samen met de school, in overleg met de keten-

¹⁵⁹ Artikel 28 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

¹⁶⁰ Artikel 16 Leerplichtwet 1969.

¹⁶¹ Artikel 22 Leerplichtwet 1969.

¹⁶² Artikel 22, eerste lid, Leerplichtwet 1969.

¹⁶³ 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. Deze methodische aanpak biedt duidelijkheid over wie wat doet in welke fase.

¹⁶⁴ *Leerplichttelling 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

partners, het initiatief voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen en zoekt naar oplossingen voor de leerling om volwaardig deel te nemen aan onderwijs. Deze veranderende rol is in lijn met de ontwikkeling van de Handleiding Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim uit 2012 naar de Methodische Aanpak Schoolverzuim. In deze aanpak van schoolverzuim staat niet de strafrechtelijke kant, maar preventie en vrijwillige (jeugd)hulp centraal.

De regering onderkent dat de rol van de leerplichtambtenaar verandert naar een meer preventieve en ondersteunende rol en dat deze rol vaak succesvol is. Om te onderzoeken hoe de rol en taken van de leerplichtambtenaar nog beter kunnen aansluiten op wat kinderen, ouders en scholen nodig hebben, start de regering – zoals ook in de brief over passend onderwijs is aangekondigd, die recent aan uw Kamer is gestuurd – een verkenning naar de taken en rol van de leerplichtambtenaar.¹⁶⁵ Van deze verkenning maakt ook de strafrechtelijke rol en het bijbehorende instrumentarium onderdeel uit.

De regering benadrukt het belang van toezicht op naleving van de Leerplichtwet 1969 en op handhaving bij overtredingen. Zonder zicht op handhaving kan de bereidwilligheid van ouders en leerlingen afnemen om in een eerder stadium mee te werken aan bijvoorbeeld aan de behandeling van Halt of de zoektocht naar een passende oplossing via jeugdhulp of jeugdzorg. Hiermee bestaat het risico dat ouders meer geneigd zijn om hun kinderen thuis te houden en meer kinderen verstoken raken van onderwijs. Ongeacht de rol van de leerplichtambtenaar acht de regering het van belang dat er toezicht op de naleving van de Leerplichtwet is zodat er voldoende waarborgen zijn om het recht op onderwijs te kunnen borgen. In dat kader vindt de regering het zeer onwenselijk dat het Openbaar Ministerie recent heeft laten weten voornemens te zijn om het vervolgen van overtredingen van de Leerplichtwet 1969 niet meer te gaan vervolgen dan wel te gaan afbouwen. Alleen in zeer specifieke gevallen moet een uitzondering kunnen worden gemaakt op de huidige leerplichtwetgeving. Zoals ook met uw Kamer is gecommuniceerd gaat de regering in gesprek met het Openbaar Ministerie over dit voornemen.

Voor de vraag van de leden van de D66-fractie ten aanzien van een signaal zorgelijk *geoorloofd* verzuim verwijst de regering graag naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties D66 en SGP in deze paragraaf over de strafrechtelijke handhaving van het signaal zorgelijk verzuim.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hoe de regering de rol van jeugdartsen en leerplichtambtenaren ziet in het kader van dit wetsvoorstel en de afspraken die gemaakt moeten worden in het verzuimbeleid?

Leerplichtambtenaren spelen een belangrijke rol in het tegengaan van verzuim. De leerplichtambtenaar is ervoor verantwoordelijk de leerling en diens ouders ertoe te bewegen zich in te schrijven op een school dan wel die school geregeld te bezoeken.¹⁶⁶ Het uitgangspunt bij het toezicht en de handhaving is dat de instrumenten die worden ingezet evenredig en proportioneel zijn tot het te dienen doel: dat leerlingen onderwijs volgen. 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.¹⁶⁷ De leerplichtamb-

¹⁶⁵ Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497

¹⁶⁶ Artikel 22 van de Leerplichtwet 1969.

¹⁶⁷ Artikel 22, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969.

tenaar verwijst in veel gemeenten bijvoorbeeld naar jeugd(gezondheids)zorg op het moment dat het verzuim verband houdt met een zorgvraag van een leerling of problemen thuis. Daarnaast wijst de regering op de preventieve rol van de leerplichtambtenaar, zoals uiteengezet in de beantwoording op de vragen van de leden van de fracties GroenLinks-PvdA, NSC en ChristenUnie over de preventieve rol van de leerplichtambtenaar.

Ook jeugdartsen spelen een belangrijke rol bij schoolverzuim, met name als het gaat om ziekteverzuim. Jeugdartsen kunnen scholen helpen als een leerling door ziekte veel lessen mist. Hierbij kunnen scholen gebruik maken van de methode «Meer Aandacht voor Zieke Leerlingen» (MAZL). Dit is een methode om zorgwekkend ziekteverzuim vroegtijdig te signaleren en te voorkomen. De samenwerking van de school, de jeugdarts en de leerplichtambtenaar staat daarbij centraal, zodat de leerling goed kan worden geholpen.¹⁶⁸ Indien nodig kan de school bij de jeugdarts een MAZL-consult aanvragen. De jeugdarts bespreekt en onderzoekt de gezondheidsklachten van de leerling en redenen van ziekteverzuim. Samen met de leerling en ouders wordt vervolgens de gewenste begeleiding of zorg bepaald. Ook adviseert de jeugdarts over deelname en eventueel gewenste aanpassingen aan het lesprogramma en onderwijsactiviteiten. De jeugdarts maakt in het kader van de MAZL-aanpak hiertoe samen met leerling en ouders een «plan van aanpak». Deze aanpak vindt plaats binnen kaders van de bestaande wet- en regelgeving, zoals de AVG.

De jeugdarts¹⁶⁹ vervult in veel gemeenten, naast het helpen en ondersteunen van scholen, leerlingen en ouders bij ziekteverzuim, ook een belangrijke rol bij de beoordeling en afgifte van de vrijstelling van de leer- of kwalificatieplicht op grond van lichamelijke of psychische gronden.¹⁷⁰ De jeugdarts moet in die gemeenten, voor een beroep van ouders op een dergelijke vrijstelling, een verklaring afgeven dat de jongere niet geschikt wordt geacht om tot een school te worden toegelaten.¹⁷¹ Omdat uit onderzoek van Regioplan blijkt dat de artsen die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van de verklaringen voor deze vrijstellingen niet altijd kennis hebben over het onderwijsaanbod in de regio – wat kan leiden tot een vrijstelling voor een jongere terwijl voor hem of haar wel onderwijsmogelijkheden bestaan in de regio –, regelt het wetsvoorstel dat een jeugdarts het onderwijskundig perspectief betreft bij de verklaring die nodig is voor een dergelijke vrijstelling. Elke jongere moet tenslotte, voor zover die geschikt wordt geacht om onderwijs te krijgen, de mogelijkheid krijgen om onderwijs te volgen en zich te ontwikkelen.

Om de expertise (ook op het gebied van preventie) van leerplichtambtenaren en jeugdartsen goed te kunnen gebruiken, vindt de regering het tot slot van belang dat scholen vroegtijdig leerplichtambtenaren en jeugdartsen betrekken. De mate waarin dit momenteel gebeurt verschilt.¹⁷² In een onderzoek van KBA Nijmegen geven leerplichtambtenaren en jeugdartsen aan dat scholen niet altijd voldoende inzicht hebben in de mate van verzuim en te weinig aandacht hebben voor de opvolging van verzuim.¹⁷³ Uit dit onderzoek blijkt dat de noodzakelijke vervolgstappen

¹⁶⁸ Handboek MAZL: Meer aandacht voor ziekgemelde leerlingen, NCJ 2023.

¹⁶⁹ Dit kan tevens een psycholoog of pedagoog zijn.

¹⁷⁰ Hiermee wordt een vrijstelling als bedoeld in artikel 5, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969 of artikel 14, onderdeel a, van de Leerplichtwet BES bedoeld.

¹⁷¹ Artikel 7 van de Leerplichtwet 1969.

¹⁷² *De veranderende rol van leerplichtambtenaren. Achtergronden bij de leerplichttelling van 2023–2024*, bijlage bij Kamerstukken II, 2024/25, 31 497, nr. 497.

¹⁷³ Mariska Roelofs e.a., *Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs*, KBA: Nijmegen 2021, p. 46.

om verzuim te voorkomen of verhelpen, waaronder het betrekken van een leerplichtambtenaar of jeugdarts, in veel gevallen ontbreken. Ook zijn rollen en verantwoordelijkheden op de school bij deze vervolgstappen niet altijd bekend of duidelijk. Verder stellen leerplichtambtenaren en jeugdartsen dat zorgwekkend verzuim vaak te lang blijft voortduren. Hulp of ondersteuning van partners, zoals leerplichtambtenaren of jeugdartsen, wordt in deze gevallen te laat ingeschakeld.¹⁷⁴ Om een goede samenwerking van scholen met leerplichtambtenaren en jeugdartsen te stimuleren, schrijft het wetsvoorstel voor dat de school in haar verzuimbeleid opneemt hoe ze handelt na constatering van verzuim en hoe ze samenwerkt met betrokken partners.

7. Verbeteren procedure vrijstelling op grond van lichamelijke of psychische gronden

De leden van de NSC-fractie vragen naar het onderzoek van Regioplan waarin zij lezen dat de toename van vrijstelling op basis van psychische of fysische gronden deels verklaard kan worden door 1) onvoldoende kennis bij de arts over onderwijsmogelijkheden, en 2) de rigiditeit van de periode waarvoor de vrijstelling wordt afgegeven. Het wetsvoorstel speelt daarop in. Deze leden vragen hoe deze twee omstandigheden de toename van vrijstellingen verklaren. Kan de regering uitleggen waarom zij dit als aannemelijke oorzaken ziet? Hadden artsen eerder betere kennis van de onderwijsmogelijkheden? En was de periode van vrijstelling voorheen dan niet rigide?

In het onderzoek van Regioplan¹⁷⁵ is onder meer weergegeven dat de groei van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 niet nieuw is. Regioplan gaf verschillende verklaringen voor de stijging:

- communicerende vaten in de registratie (een lichte samenhang tussen stijging van de vrijstellingen en het langdurig relatief verzuim);
- een verbeterde registratie;
- gewijzigde wetgeving en/of alternatieven waren nog onvoldoende doorgedrongen tot het veld, en het was bovendien nog te vroeg om een effect van de getroffen maatregelen waar te nemen.

Daarnaast komt in het onderzoek van Regioplan naar voren dat een van de lokale verklaringen voor de groei van het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, een gebrek aan kennis is over de onderwijsmogelijkheden in de regio.¹⁷⁶ Leerplichtorganisaties geven aan dat het betrekken van het onderwijskundig perspectief een oplossing kan zijn om het aantal vrijstellingen te verminderen. Een andere verklaring voor het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 is het grote aantal doorlopende vrijstellingen; uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat het grootste deel van de vrijstellingen doorlopende vrijstellingen betreft. Kinderen met een doorlopende vrijstelling zijn vanaf het vierde jaar voor de gehele schoolduur vrijgesteld van de leerplicht. Deze kinderen zijn niet meer in beeld en er wordt niet periodiek beoordeeld of het kind een vorm van onderwijs kan krijgen, bijvoorbeeld door middel van maatwerk.

¹⁷⁴ Mariska Roelofs e.a., Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen 2021, p. 47.

¹⁷⁵ L. Bertling, J. Lubberman en H. Witteman-van Leenen, onderzoek naar de groei van vrijstellingen «5 onder a», Regioplan: 2016.

¹⁷⁶ Ibid, p. 36–37.

De onderzoekers deden verschillende aanbevelingen, waaronder het borgen van onderwijsdeskundigheid bij de artsen die de leerbaarheid van de jongeren moeten beoordelen. Daarnaast bevelen ze aan om kritisch om te gaan met het afgeven van een doorlopende vrijstelling, omdat niet altijd vooraf is in te zien hoe een kind zich ontwikkelt of hoe het onderwijsaanbod zich ontwikkelt. Deze aanbevelingen zijn opgevolgd in het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen wat precies het onderwijskundig perspectief behelst, welke toetsingsgronden hiervoor zijn en of het samenwerkingsverband voldoende in staat is om een neutraal advies te geven, gezien hun financiële belangen en de eerdere betrokkenheid bij de ondersteuning (of het gebrek daaraan) van het kind.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering de verschillende belangen weegt die bij het beslissen over een vrijstelling aan de orde zijn. De toelichting geeft aan dat het advies van het samenwerkingsverband aanwezig moet zijn om voor volledige informatie te zorgen. Waarom wordt dit dan niet verplicht gesteld?

De leden van de SGP-fractie vragen naar een reactie op de kritiek dat het samenwerkingsverband als belanghebbende bij het al dan niet afgeven van een vrijstelling niet te veel invloed mag hebben.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering bekend is met signalen dat samenwerkingsverbanden niet altijd neutraal adviseren over vrijstellingen op financiële gronden.

De arts, pedagoog of psycholoog (hierna: arts) geeft een verklaring af over de geschiktheid van een jongere om toegelaten te worden tot een school. In dit wetsvoorstel wordt de arts verplicht om het samenwerkingsverband om advies te vragen over het onderwijskundig perspectief van de jongere. Dat advies moet op grond van het voorgestelde artikel 7, vijfde lid, bij de verklaring worden betrokken en daar ook bij worden gevoegd. Daarmee is het advies van het samenwerkingsverband verplicht.¹⁷⁷

In het advies over het onderwijskundig perspectief worden de ontwikkelmogelijkheden van een jongere in het onderwijs binnen een redelijke afstand van de woonplaats opgenomen. Het wetsvoorstel bevat geen toetsingsgronden voor het onderwijskundig perspectief, omdat het doel van het onderwijskundig perspectief is om de arts te adviseren door een beeld te geven van het beschikbare onderwijs- en ondersteuningsaanbod in de regio en van de individuele leermogelijkheden van het kind. De regering benadrukt dat het advies geen oordeel bevat over of de leerling al dan niet een geldig beroep kan doen op een vrijstelling. Dat oordeel ligt bij de arts.

De inhoud van het advies zal afhangen van de mate waarin (persoons)gegevens over de individuele jongeren worden gedeeld met het samenwerkingsverband. De jongere of diens ouders kunnen kiezen of zij de arts toestemming willen verlenen om (persoons)gegevens over de individuele situatie van de jongere te delen met het samenwerkingsverband. Indien de toestemming wordt gegeven, kan het samenwerkingsverband de arts een advies verstrekken dat is toegespitst op het onderwijskundig perspectief van de jongere, gerelateerd aan diens problematiek. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een antwoord op de vraag hoe binnen het samenwerkingsverband ondersteuning kan worden geboden bij ernstige stoornissen op het autistisch spectrum of schoolangst. Indien de jongere

¹⁷⁷ De sectorwetgeving (Wet op het primair onderwijs, Wet primair onderwijs BES, Wet voortgezet onderwijs 2020 en Wet op de expertisecentra) worden tevens gewijzigd, zodat het adviseren over het onderwijskundig perspectief ook een taak van samenwerkingsverbanden wordt.

of diens ouders geen toestemming geven om persoonsgegevens te delen, kan het samenwerkingsverband uiteenzetten welke ondersteuningsvoorzieningen in algemene zin in de regio beschikbaar zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanwezigheid van onderwijszorgarrangementen of orthopedagogisch-didactische centra.

De regering gaat in het afgeven van een advies over het onderwijskundig perspectief van een jongere uit van de professionaliteit van samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden hebben kennis en expertise over het onderwijs- en ondersteuningsaanbod in de regio en zijn vanuit onderwijskundig perspectief de geschikte partij om te adviseren. De regering heeft in beginsel dan ook vertrouwen in deze expertise en professionaliteit. Wel kan een arts een naburig samenwerkingsverband betrekken mocht daar wegens omstandigheden behoefte aan zijn. Op die manier kan de voorgeschiedenis van de jongere bij een school in het samenwerkingsverband buiten beschouwing worden gelaten bij de advisering door het samenwerkingsverband. Daarnaast benadrukt de regering dat het samenwerkingsverband een advies geeft, maar dat de arts uiteindelijk beslist over de totstandkoming van de verklaring die benodigd is voor de totstandkoming van de vrijstelling. De arts kan op basis van alle informatie, waaronder de informatie van het kind en diens ouders, tot een verklaring komen over de geschiktheid van een kind om naar school te gaan. De arts is onafhankelijk en heeft geen professioneel of persoonlijk belang bij de totstandkoming van een vrijstelling. Binnen de actoren in het passend onderwijs is zo een balans gevonden die uiteindelijk in het belang is van het kind.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet veel specifieker een groep deskundigen heeft aangewezen die vertrouwd is met de situatie in het onderwijs, in plaats van de verklaring van een arts, pedagoog of psycholoog, gelet op het feit dat veel van deze deskundigen vaak niet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die het onderwijs biedt om maatwerk te bieden.

Om te kunnen beoordelen of een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden noodzakelijk is, is medische expertise nodig. Vanwege de onafhankelijke positie van de arts, pedagoog of psycholoog wordt op dit punt vastgehouden aan de huidige procedure. Aangezien de procedure uiteindelijk gaat om een inschatting van de leerbaarheid van jeugdigen, vindt de regering het van belang dat de ontwikkelmogelijkheden van jongeren in het onderwijs bij deze afweging worden meegenomen. Daarom verplicht het wetsvoorstel om, conform het Raad van State advies, het samenwerkingsverband te laten adviseren over het onderwijskundig perspectief van de jongere. Daarmee krijgt de arts inzicht in het beschikbare onderwijs- en ondersteuningsaanbod in de regio en van de individuele leermogelijkheden van het kind.

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat bij het aanvragen van advies bij het samenwerkingsverband, de arts of psycholoog niet verplicht is om anonieme gegevens aan te leveren nadat ouders en/of kind geen toestemming verlenen tot het delen van persoonlijke gegevens?

De leden van de CDA-fractie vragen wat het betekent voor het vervolg van de procedure inzake de aanvraag van een vrijstelling als ouders en/of jongere geen toestemming geven voor het uitwisselen van persoonsgegevens met het samenwerkingsverband. Het gaat er toch juist om het onderwijskundig perspectief mee te nemen? Dit is immers het doel van dit deel van de wetswijziging. En kan het niet geven van toestemming niet een onderdeel van het probleem zijn, zo vragen deze leden?

De arts, pedagoog of psycholoog (hierna: arts) kan ook zonder persoonsgegevens te delen met het samenwerkingsverband een onderwijskundig perspectief voor de jongere ontvangen. Zo kan het samenwerkingsverband op basis van een globaal beeld van de jongere een advies geven over de mogelijkheden in de regio, bijvoorbeeld over vormen van onderwijs waar intensieve samenwerking plaatsvindt met de zorg zoals een onderwijszorgarrangement. Een advies op basis van anonieme informatie zal wel meer vragen van de arts en het samenwerkingsverband, omdat het samenwerkingsverband in dat geval bijvoorbeeld een overzicht van alle onderwijsmogelijkheden in de regio verstrekt aan de arts. De arts zal in dat geval in grotere mate zelfstandig moeten bepalen of die mogelijkheden passend zijn voor de betreffende jongere. Hetzelfde geldt voor het samenwerkingsverband, omdat zij niet een advies kan geven dat gericht is op de persoonlijke omstandigheden van de jongere.

Ook in het geval van een advies op basis van anonieme informatie is sprake van een verbetering van de huidige praktijk. De arts krijgt immers als gevolg van het wetsvoorstel een actueel overzicht van de onderwijskundige mogelijkheden in de regio. Die informatie heeft de arts in de huidige situatie in beginsel niet, tenzij de arts daar proactief naar vraagt. Daarnaast wordt verplicht dat de arts niet enkel oordeelt op medische gronden, maar het onderwijskundig perspectief meeneemt. Het niet geven van toestemming om gegevens te delen is gelet daarop niet een onoverkomelijk probleem.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de D66-fractie vragen of in de nieuwe situatie vrijstellingen nog altijd kunnen worden afgegeven voor de gehele leerplichtige periode?

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast wat de gevolgen zijn voor jongeren die momenteel al zijn vrijgesteld van de leerplicht, in het bijzonder wanneer jongeren al voor het geheel van de leerplicht zijn vrijgesteld.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de gevolgen zijn van het wetsvoorstel voor huidige vrijstellingen op basis van lichamelijke of psychische ongeschiktheid, in het bijzonder de gevallen waarin er een verklaring ligt dat de jongere nooit geschikt zal zijn een school of een instelling te bezoeken? Dienen deze jongeren opnieuw de vrijstellingsprocedure te doorlopen?

De arts geeft in de verklaring aan gedurende welke periode de jongere niet geschikt geacht wordt om naar school te gaan. Op grond van het wetsvoorstel is het bepalen van de duur van die periode aan de arts. Er zijn jongeren voor wie duidelijk is dat zij voor een langere periode niet in staat zullen zijn om onderwijs te volgen. In dergelijke gevallen kan worden besloten om een lange periode, of zelfs de gehele leerplichtige periode, de vrijstelling te verlenen. Daarmee kan worden voorkomen dat de ouders of verzorgers van deze jongeren vaker dan nodig de procedure van het beroep op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden moeten doorlopen. Dit doet er niet aan af dat het van belang is dat artsen zeer terughoudend overgaan tot het verlenen van een vrijstelling voor een lange periode. Met een periodieke heroverweging van de vrijstelling kunnen de ontwikkelingen in onderwijskundige en ondersteuningsmogelijkheden immers door de arts worden meegenomen in de afweging of een kind op termijn toch een vorm van onderwijs kan krijgen.

De jongeren die op dit moment een vrijstelling hebben op lichamelijke of psychische gronden (artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969) behouden na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel hun vrijstelling voor de duur waarvoor die vrijstelling is afgegeven. Dit houdt in dat jongeren die op het moment van inwerkingtreding van het

wetsvoorstel een vrijstelling hebben voor de gehele leer- of kwalificatieplichtige leeftijd, die vrijstelling behouden. Zij hoeven niet opnieuw de vrijstellingsprocedure te doorlopen. Voor jongeren die op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel een vrijstelling voor één jaar hebben, geldt dat voor hen na afloop van die periode opnieuw een beroep moet worden gedaan op de vrijstelling. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geldt de nieuwe procedure voor een beroep op de vrijstelling ook voor jongeren die eerder een tijdelijke vrijstelling onder de oude procedure hebben verkregen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe wordt voorzien in betrokkenheid van leerlingen en hun ouders in de vrijstellingsprocedure en het opstellen van het onderwijskundig perspectief bij de vrijstellingsprocedure op lichamelijke of psychische gronden?

De leden van de fractie van NSC vragen hoe wordt voorzien in betrokkenheid van leerlingen en hun ouders in de vrijstellingsprocedure en het opstellen van het onderwijskundig perspectief bij de vrijstellingsprocedure op lichamelijke of psychische gronden, nu de regering het voorstel van respondenten bij de internetconsultatie om het kind te betrekken bij het onderwijskundig perspectief niet heeft overgenomen.

Ouders doen zelf een beroep op de vrijstelling 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 voor hun kind. Zij zijn daar dus direct bij betrokken. In dit voorstel verandert die rol van de ouders niet. Het is en blijft een keuze van ouders om het beroep op een vrijstelling 5 onderdeel a voor hun kind te doen. Artsen die een verklaring afgeven over de geschiktheid van de jongere om tot een school te worden toegelaten hebben in de praktijk contact met de ouders en indien mogelijk met de jongere in de procedure van een vrijstelling. Ook staat het samenwerkingsverbanden vrij om – met toestemming van ouders – de jongere te betrekken bij het opstellen van een advies over het onderwijskundig perspectief. Tot slot kan het college van burgemeester en wethouders zorgen voor een gesprek waarbij de ouders, de leerling en andere expertises zoals de leerplichtambtenaar en een vertegenwoordiger van het samenwerkingsverband betrokken zijn.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen naar inzicht in de aantallen rechterlijke procedures die nu worden gevoerd rondom vrijstellingsprocedures, dat wil zeggen strafrechtelijke procedures in gevallen waarin een beroep op vrijstelling niet slaagt en civiele procedures wanneer een ouder het niet eens is met de uitkomst van een vrijstellingsprocedure. Verwacht de regering een effect van dit wetsvoorstel op dit aantal?

De regering heeft geen zicht op het aantal procedures die nu worden gevoerd rondom de vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969. Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat gemiddeld in 90 procent van de beroepen op een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, de vrijstelling ook tot stand komt.¹⁷⁸ Doordat er meer variatie in de duur van de vrijstelling komt, wordt voorkomen dat de ouders of verzorgers van deze jongeren vaker dan nodig de procedure van het beroep op een vrijstelling op lichamelijke of psychische gronden moeten doorlopen. Indien de vrijstelling niet ontstaat, kan een ouder in een strafrechtelijke procedure het beroep op de vrijstelling onderbouwen. Echter geeft het grootste deel van de gemeenten aan dat er wordt gezocht naar een passende oplossing in het onderwijs, bijvoorbeeld door maatwerktrajecten of een combinatie van onderwijs en zorg. Leerplichtambtenaren werken bij het vinden van een oplossing in het onderwijs

¹⁷⁸ L. Bertling, J. Lubberman en H. Witteman-van Leenen, onderzoek naar de groei van vrijstellingen «5 onder a», Regioplan: 2016.

nauw samen met de ouders, de school en het samenwerkingsverband. De regering verwacht bij elkaar genomen daarom dat het wetsvoorstel geen groot effect op het aantal procedures zal hebben.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of er ook met artsen is gesproken over het feit dat zij voortaan het onderwijskundig perspectief van de jongere moeten meenemen in hun oordeel over de geschiktheid van de jongere om toegelaten te worden tot een school. Hoe kijken artsen vanuit hun expertise naar het voorstel en welke aandachtspunten heeft de regering hieruit meegenomen?

De regering heeft gesproken met artsen over het meenemen van het onderwijskundig perspectief in de procedure van de vrijstelling. Zij onderschrijven dat er jeugdigen zijn zonder onderwijs die wel kunnen en ook willen leren en vinden het positief dat – door middel van het onderwijskundig perspectief – aandacht is voor de actuele ontwikkelmogelijkheden in het onderwijs. In de gesprekken werd benadrukt dat ook artsen soms onderwijskundige expertise hebben en dat het onwenselijk is om het opvolgen van het advies over het onderwijskundig perspectief van het samenwerkingsverband wettelijk verplicht te stellen. Ook ziet de regering dat in verschillende gemeenten het onderwijskundig perspectief nu al wordt meegewogen door de arts in de procedure van een vrijstelling.

De regering erkent dat artsen die betrokken zijn bij de vrijstellingsprocedure op de hoogte kunnen zijn van de onderwijskundige mogelijkheden in de praktijk. Dit is evenwel niet standaardpraktijk, blijkt uit het onderzoek van Regioplan. Artsen geven hierin aan niet altijd voldoende op de hoogte te zijn van het onderwijsaanbod en de onderwijsontwikkelingen in de regio om goed te kunnen beoordelen of een kind in staat is om naar school te gaan.¹⁷⁹

Daarnaast onderstreept de regering dat het advies over het onderwijskundig perspectief een advies is. Het wetsvoorstel blijft artsen de ruimte bieden om zelf te bepalen in hoeverre zij de jongere geschikt achten om tot een school te worden toegelaten, in het kader van de vrijstellingsprocedure.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering het risico op verwarring weegt nu naast het bestaande ontwikkelingsperspectief een onderwijskundig perspectief wordt geplaatst, terwijl beide onderwerpen aan elkaar raken. Heeft de regering overwogen een andere term te introduceren om het onderscheid zo duidelijk mogelijk te houden?

De regering heeft bewust gekozen voor de term «onderwijskundig perspectief» en verwacht dat de keuze voor deze terminologie niet tot verwarring leidt, mede omdat het onderwijskundig perspectief alleen bij de afgifte van de vrijstelling 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 een rol speelt en het ontwikkelingsperspectief van toepassing is bij leerlingen met een schoolinschrijving. Het adviseren over het onderwijskundig perspectief is bovendien een taak voor het samenwerkingsverband, waar het opstellen van een ontwikkelingsperspectief een taak is voor scholen.

Ook inhoudelijk verschilt het advies over het onderwijskundig perspectief van het ontwikkelingsperspectief. In het advies over het onderwijskundig perspectief beschrijft het samenwerkingsverband welke ontwikkelmogelijkheden een jongere heeft binnen een redelijke afstand van de woonplaats. In het ontwikkelingsperspectief beschrijft de school onder

¹⁷⁹ Uit interviews met GGD-artsen, orthopedagogen van kinderdagcentra en medisch adviseurs. Onderzoek naar de groei van vrijstellingen 5 onderdeel a, Regioplan.

meer welke begeleiding zij een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte biedt.¹⁸⁰ De regering verwacht daarom dat het onderscheid tussen de twee termen duidelijk is.

8. Toepassing in Caribisch Nederland

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoeveel tijd er naar verwachting nodig zal zijn voor het proces om DUO-gegevens van leerlingen en studenten uit Caribisch Nederland te laten opnemen in het ROD en voor de noodzakelijke stappen die de drie openbare lichamen moeten zetten voordat het onderdeel over de informatieverstrekking verzuim in werking kan treden op de BES-eilanden?

De onderdelen van het wetsvoorstel over de informatieverstrekking over verzuim zullen in werking treden op het moment dat het Register Onderwijsdeelnemers (hierna: ROD) wordt ingevoerd op Caribisch Nederland. Hoewel momenteel aan deze aansluiting wordt gewerkt, moeten nog noodzakelijke stappen worden ondernomen voordat dit zover is. Dit betreft, onder andere, de invoering van het burgerservicenummer op de openbare lichamen en het op maat vormgeven van het ROD aangezien Saba en Sint Eustatius een schoolsysteem hebben naar Amerikaanse model met andere onderwijssoorten. Ook moet nader worden onderzocht op welke manier de verzuimmeldingen gedaan moeten worden en bekend moeten worden bij het openbaar lichaam. De complexiteit van deze en nader te onderzoeken onderdelen zorgen ervoor dat er op dit moment nog geen concreet tijdsplan beschikbaar is.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen welke consequenties het CXC-onderwijssysteem van Saba en Sint-Eustatius precies zal hebben voor de manier waarop de categorisering van de gegevens in het ROD gestalte krijgt?

De categorisering van de gegevens in het ROD van Saba en Sint-Eustatius zal niet op eenzelfde manier kunnen plaatsvinden als Bonaire. Het CXC onderwijs op Saba en St. Eustatius wordt op een andere manier geregistreerd dan het Europees Nederlandse onderwijs. De uitwisseling van inschrijvingen van leerlingen in het voortgezet onderwijs met het ROD zou in principe mogelijk moeten zijn, maar het indelen naar sector is nog onderwerp van onderzoek.

9. Verhouding tot hoger recht

De leden van de NSC-fractie vragen om een uitgebreidere toelichting geven op hoe het wetsvoorstel is getoetst aan de Grondwet en in het bijzonder artikel 23 van de Grondwet en bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden illustreren hoe «met het oog op deze grondrechten ... op elk van de geregelde onderdelen het minst ingrijpende middel [is] gekozen»? De leden van de SGP-fractie vragen of de regering een meer expliciete weging kan geven van de grondrechten die aan de orde zijn, waarbij ook aandacht besteed wordt aan de privacy.

Het wetsvoorstel raakt aan drie grondrechten: het recht op onderwijs, geborgd in het internationaal verdrag inzake de rechten van het kind en het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, de vrijheid van onderwijs, geborgd in artikel 23, en het recht op gegevensbescherming, onder meer geborgd in de AVG.

¹⁸⁰ Zie voor het voortgezet onderwijs: artikel 2.44 Wet voortgezet onderwijs 2020 en 2.49 Uitvoeringsbesluit WVO 2020.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de kern van de vrijheid van richting, inrichting en oprichting. De voorschriften hebben geen betrekking op het primaire onderwijsproces of de mogelijkheden om een school te stichten, maar zijn grotendeels van procedurele aard. Zij kunnen aldus worden gekarakteriseerd als administratieve bekostigingsvoorwaarden. Hierna wordt op alle onderdelen van het wetsvoorstel nader ingegaan in relatie tot de vrijheid van onderwijs.

De onderdelen van het wetsvoorstel waarin wordt geregeld dat gegevens over «zorgelijk verzuim» of informatie over de prevalentie van verzuim op een school worden gedeeld raken daarnaast het recht op gegevensbescherming.

De regering onderstreept dat het wetsvoorstel uitvoering geeft aan het recht op onderwijs voor ieder kind door verzuim te voorkomen en terug te dringen. Met het recht op onderwijs wordt geborgd dat ieder kind zich kan ontwikkelen en later zelfstandig deel kan nemen aan de samenleving. Schoolverzuim, thuiszitten en schooluitval doen afbreuk aan het recht op onderwijs. De beperkingen van de grondrechten moeten aldus worden gelezen in het licht van dit gerechtvaardigde belang.

Het wetsvoorstel regelt vijf onderdelen. Hierna wordt op elk van de geregelde onderdelen een weging van de eventuele beperking van grondrechten gegeven.

Het wetsvoorstel concretiseert in de eerste plaats welke onderwerpen beschreven moeten worden in het verzuimbeleid. Doel is om duidelijkheid te bieden aan scholen, leerlingen en ouders en om op scholen een effectieve aanpak vorm te geven ten aanzien van verzuim, waarin aandacht is voor onder andere de samenwerking met ketenpartners en de evaluatie van interventies. Door niet voor te schrijven hoe scholen verzuim dienen aan te pakken is vrijheid gelaten voor handelingsalternatieven bij het voorkomen en tegengaan van verzuim. Op die manier is rekening gehouden met de vrijheid van inrichting. Met deze maatregel wordt de autonomie van scholen nagenoeg niet aangetast. Er moet een verzuimbeleid zijn dat bepaalde onderwerpen betreft. Scholen kunnen zelf de inhoud bepalen van het verzuimbeleid. De regering is van mening dat de maatregel een gerechtvaardigde beperking is van de vrijheid van onderwijs, gelet op de nut en noodzaak van de maatregel die is geschetst in de beantwoording van de vragen in paragraaf 4 van deze nota.

In de tweede plaats regelt het wetsvoorstel dat het bevoegd gezag de leerplichtambtenaar kan betrekken bij gevallen van «zorgelijk ongeoorloofd verzuim», door middel van een signaal zorgelijk verzuim. Met het signaal zorgelijk verzuim kunnen scholen vroegtijdig de gemeente betrekken bij een oplossing voor leerlingen die zorgelijk verzuimen. Scholen kunnen met de expertise van de leerplichtambtenaren passende oplossingen zoeken voor leerlingen die zorgelijke verzuimpatronen laten zien voordat de wettelijk meldingsgrens is bereikt. Doel is om vroegtijdig verzuim te verhelpen. Deze maatregel is geen verplichting, maar een mogelijkheid voor scholen. Scholen kunnen ook kiezen geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Daarmee treedt de maatregel niet in de onderwijsvrijheid van scholen.

Het delen van de gegevens van leerlingen met de leerplichtambtenaren in gevallen waar sprake is van zorgelijk verzuim grijpt in het recht op privacy, meer specifiek: het recht op gegevensbescherming van deze leerlingen. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) bevat regels ter bescherming van dit recht, waaronder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De regering acht het delen van gegevens in deze situatie de meest doelmatige oplossing voor het probleem van zorgelijk verzuim. Met het wetsvoorstel kan worden voorkomen dat leerlingen structureel

veelvuldig verzuimen, zonder dat de school samen met de gemeente tot een effectieve aanpak kan komen. Voor een nadere toelichting over het probleem van zorgelijk verzuim verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties CDA en D66 over het signaal zorgelijk verzuim in paragraaf 6 van deze nota. Een alternatieve oplossing is om op anonieme basis de leerplichtambtenaar te betrekken. Dit kan al en is naar de mening van de regering geen oplossing voor het probleem, omdat de leerplichtambtenaar niet gericht kan adviseren en kan bijdragen aan een oplossing voor het verzuim. Als waarborg voor leerlingen dient de school in het verzuimbeleid op te nemen wat zij verstaat onder «zorgelijk verzuim» en wanneer de leerplichtambtenaar betrokken wordt met een signaal zorgelijk verzuim.

In de derde plaats regelt het wetsvoorstel dat al het verzuim van leerlingen geregistreerd moet worden. Dit is een bestaande verplichting die volgt uit de Leerplichtwet 1969. Schoolbesturen dienen te controleren of leerlingen voldoen aan de leerplicht. De inspectie houdt reeds toezicht op deze verplichting en kijkt hiertoe de verzuimadministratie van scholen. De verplichting in het onderhavige wetsvoorstel om verzuim te registreren is daarmee een explicitering van een bestaande plicht en verandert niets aan de praktijk.¹⁸¹ Het voorstel verduidelijkt deze bestaande, impliciete verplichting en zorgt dat de registratie van verzuim onderdeel wordt van de bekostigingsvoorwaarden. Er is afgezien van het formuleren van nieuwe of aanvullende wettelijke categorieën waarin scholen verzuim moeten registreren. Uit de Leerplichtwet 1969 volgen namelijk reeds een aantal categorieën.¹⁸² Om onduidelijkheid te voorkomen en de regeldruk te beperken houdt het wetsvoorstel vast aan de bestaande categorieën in de Leerplichtwet 1969. Daarmee wijzigt deze maatregel nagenoeg niets aan onderwijsvrijheid van scholen.

In de vierde plaats regelt het wetsvoorstel dat scholen gegevens moeten delen met de Minister over het verzuim op de school. De informatie uit deze gegevens wordt vervolgens door de Minister gedeeld met de relevante samenwerkingsverbanden en gemeenten. Voornaamste reden van deze maatregel is om inzicht te krijgen in het verzuim op scholen, zowel geoorloofd als ongeoorloofd verzuim. In de huidige situatie is bij de Minister en de samenwerkingsverbanden geen volledig en tijdig beeld van het verzuim op scholen. Deze voorgestelde maatregel is, zoals eerder uiteengezet, een administratieve bekostigingsvoorwaarde en grijpt niet in de onderwijsvrijheid van scholen.

Daarnaast is bij de vormgeving van deze maatregel rekening gehouden met het recht op privacy, meer specifiek: het recht op gegevensbescherming, van de leerlingen. Met het oog daarop delen de scholen uitsluitend de optelsom van het aantal leerlingen dat heeft verzuimd of van het aantal uren dat is verzuimd (een getal). Het kan voorkomen dat het gaat om zeer kleine aantallen – bijvoorbeeld twee – waardoor herleidbaarheid van het getal tot een individuele leerling niet kan worden uitgesloten. Er is in die gevallen sprake van de verwerking van gepseudonimiseerde gegevens. In de algemene maatregel van bestuur zullen passende waarborgen worden getroffen voor de bescherming van deze

¹⁸¹ Het moet immers controleerbaar zijn of het hoofd van de school op de juiste manier berekent of er sprake is van (meer dan) zestien uur ongeoorloofd verzuim in vier weken. Ook moet controleerbaar zijn of het hoofd van de school artikel 11 van de Leerplichtwet 1969 e.v. juist toepast; zie bijvoorbeeld artikelen 13a en 14 van de Leerplichtwet 1969, artikelen 24 en 26 van de Leerplichtwet BES en de Beleidsregel uitleg «specifieke aard van het beroep» en «andere gewichtige omstandigheden» bedoeld in de Leerplichtwet 1969. Het verstrekken van onjuiste of onvolledige inlichtingen over het verzuim kan leiden tot een bestuurlijke boete, zie artikel 27, onder c, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 39, onder c, van de Leerplichtwet BES

¹⁸² Artikel 11 Leerplichtwet 1969.

gegevens, conform de AVG. Zo zullen bij de informatieverstrekking door de Minister aan de samenwerkingsverbanden en gemeenten geen aantallen worden gedeeld als het gaat om een aantal van minder dan vijf leerlingen, waardoor herleidbaarheid tot individuele leerlingen wordt uitgesloten. Daar is sprake van anonieme informatie en zijn er geen gevolgen voor de privacy van betrokkenen.

In de vijfde plaats regelt het wetsvoorstel dat de arts het onderwijskundig perspectief van de jongere meeneemt in het oordeel over de geschiktheid van een jongere om tot een school te worden toegelaten. De arts verzoekt het samenwerkingsverband een advies te geven over het onderwijskundig perspectief. Het samenwerkingsverband heeft tot taak dat advies te geven. Deze maatregel raakt niet aan de vrijheid van onderwijs. Er is wel een verband met het recht op privacy. Aangezien toestemming is vereist om gegevens te delen heeft het wetsvoorstel beperkte gevolgen voor het recht op privacy. Jongeren (en hun ouders) kunnen beslissen of de gegevens wel of niet worden gedeeld met het samenwerkingsverband. Er is voor gekozen om geen grondslag te creëren om gegevens te kunnen delen zonder toestemming van de jongere (of de ouders).

In de beantwoording van de vragen van de leden van de fracties GroenLinks-PvdA, CDA, D66 en ChristenUnie in paragraaf 5 van de nota is ingegaan op artikel 23 en het primaat van de wetgever.

10. Gevolgen van het wetsvoorstel

10.1. Gevolgen voor het doenvermogen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering het doenvermogen van ouders beoordeelt in vrijstellingsprocedures en eventueel daaropvolgende juridische procedures? Welke voorzieningen en informatie staan hen ter beschikking?

De handhaving van de leerplicht en de uitvoering van de vrijstellingsprocedure zijn belegd bij gemeenten. De procedure, voorzieningen en informatie kunnen daarom per gemeente verschillend zijn. Om een beroep te kunnen doen op de vrijstelling op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 vraagt de Leerplichtwet 1969 van ouders dat zij de gemeente in kennis stellen van hun beroep op de vrijstelling. Bij het beroep moet een verklaring van een arts worden gevoegd, waarin de arts de jongere niet geschikt acht om toegelaten te worden op een school. De kennisgeving moet worden ingediend voor 1 juli of indien sprake is van een jongere die nog niet leerplichtig is: ten minste een maand voordat de jongere leerplichtig wordt.

Uit onderzoek blijkt dat de betrokkenheid van ouders bij het aanvragen van een vrijstelling kan verschillen.¹⁸³ Bij de groep jongeren voor wie een beroep wordt gedaan voor een vrijstelling bij aanvang van de leerplicht, op vijfjarige leeftijd, loopt het contact vaak via de arts of orthopedagoog van de zorginstelling. Ouders zijn in deze gevallen in praktische zin minder betrokken bij de aanvraag, omdat zij geen medische kennis hebben. Bij aanvragen voor kinderen die voorheen wel onderwijs hebben gevolgd is een grotere rol voor ouders. Ook in deze gevallen zijn er veelal voorzieningen en regelingen getroffen die ouders ondersteunen bij het proces. Leerplichtambtenaren zijn in de vrijstellingsprocedure op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969 veelal procesbegeleiders die de ouders ondersteunen bij de stappen die moeten worden gezet. Zo

¹⁸³ L. Bertling, J. Lubberman en H. Witteman-van Leenen, onderzoek naar de groei van vrijstellingen «5 onder a», Regioplan: 2016.

kunnen leerplichtambtenaren informatie geven over de procedure en in overleg ook de casus voor de ouders doorsturen naar een onafhankelijk arts. In veel gemeenten is bovendien informatie beschikbaar op de website over de vrijstellingsprocedure van de betreffende gemeente.

In het geval dat een beroep op de vrijstellingsgrond niet slaagt, zal de jongere op een school moeten worden ingeschreven. Uit het onderzoek blijkt dat een grote meerderheid van de leerplichtambtenaren in deze gevallen met de ouders, het samenwerkingsverband en scholen zoekt naar een alternatieve oplossing binnen het onderwijs. In de regel wordt hierbij gekozen voor een combinatie van zorg en onderwijs.¹⁸⁴ Zodoende beoordeelt de regering het doenvermogen van ouders in de vrijstellingsprocedure als voldoende.

Indien de ouders nalaten hun kind in te schrijven op een school zijn de ouders – of in bepaalde gevallen de jongere – uiteindelijk strafbaar. Bij deze juridische procedure staan de gebruikelijke voorzieningen ter beschikking van de ouders, zoals een advocaat. Het doenvermogen van ouders tijdens een juridische procedure die eventueel volgt op het beroep op de vrijstelling wijzigt als gevolg van het onderhavige wetswetvoorstel niet ten opzichte van de huidige situatie.

10.2. Gevolgen voor de regeldruk

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de NSC-fractie vragen waar de verwachting van de eenmalige extra inzet van 16 uur per school op is gebaseerd, hoe de 16 uur is berekend en welke gevolgen deze extra inzet heeft voor de administratieve regeldruk. De leden van de NSC-fractie vragen of de regering kan specificeren wat voor wijzigingen er zijn aangebracht in het wetsvoorstel om de regeldruk te minimaliseren? De leden van de CDA-fractie vragen een toelichting waarom de regering de gevolgen voor de regeldruk proportioneel vindt.

De leden van de NSC-fractie en de CDA-fractie hebben vragen gesteld over de gevolgen voor de regeldruk voor de maatregelen in het wetsvoorstel, te weten het verzuimbeleid, de verzuimregistratie en de informatieverstrekking aan de Minister. De regering gaat in die volgorde in op de gevolgen voor de regeldruk.

Scholen zijn op grond van de bestaande wetgeving reeds verplicht om een verzuimbeleid ten aanzien van hun leerlingen te hebben. De regering stelt met het onderhavige wetsvoorstel zes onderdelen voor die in elk geval moeten worden opgenomen in het verzuimbeleid. Deze onderdelen staan volgens onderzoek aan de kern van een effectief verzuimbeleid. Met het oog op de regeldruk is afgezien van het verplichten van meer elementen in het verzuimbeleid. Zo bevatte het onderzoek ook een voorstel voor een «breder verzuimbeleid» met negen verplichte elementen. Daarmee wordt de regeldruk voor scholen om aan de voorschriften over het verzuimbeleid te voldoen beperkt. De inzet van 16 uur om aan de voorschriften over het verzuimbeleid te voldoen omvat het verwachte aantal uren inzet voor de inhoudelijke voorwaarden van het verzuimbeleid en de beschrijving van het beleid in de schoolgids. Verwacht wordt dat het opstellen en beschrijven van het verzuimbeleid de eerste keer meer tijd zal kosten dan de schooljaren erna. Het eerste jaar zal eenmalig meer dan 16 uren nodig zijn.

¹⁸⁴ L. Bertling, J. Lubberman en H. Witteman-van Leenen, onderzoek naar de groei van vrijstellingen «5 onder a», Regioplan: 2016.

Om de regeldruk te minimaliseren zijn in het wetsvoorstel geen nieuwe verplichtingen opgenomen ten opzichte van de reeds bestaande wettelijke eisen aan de verzuimregistratie. De bestaande vereisten over de verzuimregistratie zijn slechts verduidelijkt (geëxpliciteerd) door te regelen dat het verzuim voor leer- en kwalificatieplichtige leerlingen moet worden gecategoriseerd in geoorloofd en ongeoorloofd verzuim in de zin van de Leerplichtwet 1969 en de Leerplichtwet BES. Door aan te sluiten bij deze bestaande verzuimcategorieën is er geen sprake van gevolgen in regeldruk voor scholen in de praktijk. Er zullen ook geen nieuwe verzuimcategorieën worden voorgeschreven in lagere regelgeving, wat initieel wel de bedoeling was. Scholen behouden wel de mogelijkheid om – op basis van hoe veel scholen nu al werken – verzuim te registreren in onderliggende absentieredenen (subcategorieën). Tot slot wordt in de AMvB bij de uitwerking van de verplichting tot het doorzenden van de gegevens over de prevalentie van verzuim uit de verzuimadministratiesystemen naar DUO zoveel mogelijk rekening gehouden met de verschillende sectoren. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap werkt samen met DUO en softwareleveranciers om de extra werklast in het verstrekken van verzuimgegevens tot een minimum te beperken door de slimme inzet van software voor scholen. Bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de AMvB wordt rekening gehouden met de uitvoering, waaronder de benodigde (tijd voor) aanpassingen van de verzuimadministratiesystemen op de scholen. De regering voorziet geen noodzaak om de inwerkingtreding per sector te differentiëren, maar houdt hier aandacht voor in gesprekken met het veld.

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering in de beoordeling van de regeldruk er rekening mee heeft gehouden dat het wetsvoorstel weliswaar ruimte laat om slechts op zeer minimale basis aan de voorwaarden over het analyseren van de oorzaken van verzuim, alsmede het voortdurend monitoren en periodiek evalueren van het verzuimbeleid te voldoen, maar dat het niet ondenkbaar is dat scholen zich omwille van de effectiviteit van het verzuimbeleid genoodzaakt zullen zien om (veel) meer dan het wettelijk minimale te doen.

(Blijvende) aandacht voor verzuim is vereist om als school te sturen op het voorkomen en terugdringen van verzuim. De regering gaat in de beoordeling van de regeldruk uit van de voorwaarden voor verzuimbeleid die in het wetsvoorstel zijn opgesomd. Om recht te doen aan de vrijheid van onderwijs, de specifieke populatie op scholen en de daarvan afhankelijke interventies van scholen behoudt het wetsvoorstel de ruimte aan scholen om zelf invulling te geven aan de wijze waarop zij de monitoring en analyse van verzuim vormgeven. Daarbij onderkent de regering dat scholen meer kunnen doen dan minimaal is vereist. Dit kan weliswaar *aanvankelijk* leiden tot een verhoging van de regeldruk, maar leidt naar verwachting uiteindelijk tot tijdwinst. Een doelmatige en preventiegerichte inzet op verzuim voorkomt verergering van verzuimproblematiek van leerlingen en de inzet van zwaardere interventies, aangezien afspraken en regels omtrent verzuim helder zijn voor alle betrokkenen, zorgelijk verzuim eerder in beeld is en scholen (en partners) al vroegtijdig actie kunnen ondernemen. Daardoor zal de druk op deze scholen naar verwachting op de iets langere termijn afnemen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de regering heeft kunnen vaststellen dat een groot deel van de scholen al (deels) aan de voorschriften van het verzuimbeleid voldoet en wat is in dit verband «een groot deel»?

Scholen moeten al een verzuimbeleid te hebben.¹⁸⁵ Het wetsvoorstel verandert dat niet, maar schrijft zes verplichte onderdelen voor die het verzuimbeleid ten minste moet bevatten. Uit gesprekken met het veld weet de regering dat het verzuimbeleid van scholen zich doorgaans voornamelijk richt op procedures bij verzuim, zoals het aanvragen van verlof of het melden van ongeoorloofd verzuim. Het is evenwel niet exact vast te stellen hoeveel scholen op welke manier verzuimbeleid voeren. Uit de structurele gesprekken met Ingrado, de PO-Raad, VO-Raad en MBO-raad, het NJi, ONSwv is bekend dat er een groep voorlopers is die al (grotendeels) voldoen aan de verplichtingen in het wetsvoorstel, maar ook dat er grote verschillen bestaan tussen scholen in de aanpak van verzuim. Ook is uit onderzoek bekend dat het verzuimbeleid bij een deel van de scholen verbetering behoeft.¹⁸⁶ Daarom worden minimumeisen aan de inhoud van het verzuimbeleid gesteld, zodat scholen beter in staat worden gesteld verzuim te voorkomen en terug te dringen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en de SP-fractie vragen de regering hoe zij rekening houdt met de verschillen tussen het primair en voortgezet onderwijs en hoe zij voorkomt dat de administratieve last in het voortgezet onderwijs, gelet op de hogere aantallen leerlingen, onevenredig hoog wordt.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen hoe omgaat met het advies van de Vereniging voor openbare en algemene toegankelijke scholen, VOS/ABB, om expliciet rekening te houden met sectorspecifieke verschillen en om beleid en ondersteuning dienovereenkomstig vorm te geven.

De leden van de SGP-fractie vragen een verantwoording van de keuze om geen onderscheid te maken tussen de verschillende onderwijssectoren en naar de toegevoegde waarde van een uitgebreide(re) registratie van verzuim in een gemiddelde basisschool waar alle leerlingen doorgaans voldoende in het vizier zijn. Hoe gaan deze verplichtingen voor zulke scholen concreet meerwaarde opleveren ten opzichte van de nauwe afstemming die in de praktijk doorgaans al aan de orde is?

De regering is zich bewust van de contextverschillen tussen het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs en heeft hier in het wetsvoorstel nadrukkelijk rekening mee gehouden. Het klopt dat verzuim in het voortgezet onderwijs doorgaans vaker geregistreerd moet worden en dat signalering van (dreigend) langdurig verzuim complexer is dan in het primair onderwijs of het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het is evenwel juist in het voortgezet onderwijs belangrijk dat het verzuim goed wordt geregistreerd door leerkrachten en zicht is op het totale verzuim van leerlingen. Er is immers niet slechts één leerkracht die zicht heeft op de aan- of afwezigheid van leerlingen, zoals in het primair onderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs. Tegelijkertijd zijn scholen in het voortgezet onderwijs al vaak ingericht op het registreren van verzuim en het signaleren van verzuim. Veel scholen hebben een verzuimcoördinator die de regie heeft over het verzuimproces en vanuit daar, onder andere, leraren ondersteunt in het registreren van verzuim en zicht houdt op de verzuimmeldingen.

Scholen zijn bovendien op grond van de Leerplichtwet 1969 al verplicht om verzuim te registreren. De inspectie houdt hier toezicht op. Het wetsvoorstel expliciteert deze al bestaande verplichting. In de context van het wetsvoorstel is met de sectorraden onder andere gesproken over de registratie van verzuim en invulling van het verzuimbeleid. Uit deze

¹⁸⁵ Artikel 13 Wet op het primair onderwijs, artikel 2.92 Wet voortgezet onderwijs 2020, artikel 22 Wet op de expertisecentra.

¹⁸⁶ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

gesprekken bleek dat de (bestaande) wettelijke registratiecategorieën¹⁸⁷ en de in dit wetsvoorstel opgenomen nieuwe verplichte onderdelen van het verzuimbeleid over alle sectoren gelijk kunnen zijn, rekening houdend met ruimte voor maatwerk door scholen de ruimte te geven om binnen de bestaande categorieën subcategorieën op te nemen die passen bij de schooleigen context.¹⁸⁸ Door slechts voor te schrijven welke onderdelen beschreven moeten worden in het verzuimbeleid laat de regering bovendien ruimte om binnen de eigen context vorm te geven aan het verzuimbeleid. Het is voorstelbaar dat het verzuimbeleid in het primair onderwijs andere aandachtspunten heeft dan het voortgezet onderwijs. Zo kan in het voortgezet onderwijs met het verzuimbeleid in het bijzonder aandacht en duidelijkheid worden gegeven over de signalering en monitoring van verzuim. In het primair onderwijs kan met het verzuimbeleid meer focus worden aangebracht in de analyse van de oorzaken van verzuim en de samenwerking met ketenpartners. Het ligt verder in de rede dat op een basisschool met een klein aantal leerlingen en leerkrachten minder uitvoerig ingegaan hoeft te worden op de taakverdeling ten aanzien van verzuim, dan op een middelbare school met een groot aantal leerlingen en leerkrachten.

Specifiek over het primair onderwijs merkt de regering het volgende op. Onderzoek toont aan dat juist ook scholen in het primair onderwijs veel stappen kunnen zetten in de aanpak van verzuim. Zo blijkt dat scholen in het primair onderwijs vaak geen specifieke strategie hebben in de aanpak van verzuim, scholen vaak een afwachtende houding hebben, leerplichtambtenaren en jeugdartsen nauwelijks verzuimmeldingen krijgen en er vaker geen vaste samenwerkingsstructuur is met leerplichtambtenaren en jeugdartsen dan in het voortgezet onderwijs.¹⁸⁹ Ook blijkt dat scholen in het primair onderwijs vaak geen beeld hebben van het ziekteverzuim, terwijl (zorgelijk) ziekteverzuim juist ook in het primair onderwijs veel voorkomt.¹⁹⁰ Een gebrek aan verzuimbeleid en vaste samenwerkingsstructuur komt voor omdat scholen in het primair onderwijs de verzuimproblematiek onderschatten. De onderzoekers van KBA concludeerden daarom om in de scholen, in samenwerking met de leerplichtambtenaren en de jeugdarts, meer aandacht te besteden aan de analyse van verzuim. Juist het stellen van eisen aan het beleid is daarom van belang om de samenwerking tussen school en ketenpartners te versterken en bewustwording te creëren om vroegtijdig actie te nemen op verzuim – ook voor scholen in het primair onderwijs.

De regering zal bij de implementatie van het flankerend beleid rekening houden met verschillen per sector.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie verwijzen naar de reactie van de regering op het ATR-advies van oktober 2022, namelijk de voorgestelde maatregelen te hebben aangepast, en vragen of het ATR zich hierin herkent.

Naar aanleiding van het advies van het ATR is het wetsvoorstel op meerdere punten aangepast. Deze aanpassingen zien vooral op het beperken van de regeldruk voor scholen en samenwerkingsverbanden. Zo is de voorgestelde wettelijke taak voor samenwerkingsverbanden ten aanzien van het terugdringen van verzuim geschrapt en is ervan afgezien

¹⁸⁷ De Leerplichtwet 1969 en Leerplichtwet BES bevatten reeds de verzuimcategorieën.

¹⁸⁸ Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA: Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut: Nijmegen 2022.

¹⁸⁹ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

¹⁹⁰ Eimers, T., Hilken, T. & Roelofs, M. (2018). Leerplicht in het primair onderwijs. Nijmegen: KBA.

om wettelijke verzuimcategorieën te regelen in aanvulling op de bestaande categorieën in de Leerplichtwet 1969. Ook is de toerusting van betrokken professionals in verband met onderhavig wetsvoorstel in kaart gebracht door onderzoek.¹⁹¹

De leden van de NSC-fractie vragen naar het ATR advies om nader uiteen te zetten of en in hoeverre scholen over voldoende mensen en middelen beschikken om aan de extra registratieverplichtingen te voldoen. Deze leden merken op dat uit het feit dat scholen reeds een juridische verplichting hebben het niet volgt dat ze voldoende mensen en middelen hebben om die verplichting na te komen. Is de regering het daarmee eens? De leden vragen of, als veel scholen juist onvoldoende zicht hebben op verzuim en deze dus onvoldoende registreren, dit er niet op zou kunnen wijzen dat scholen inderdaad onvoldoende mensen en middelen hebben om zelfs al aan de huidige registratieverplichtingen te voldoen. Heeft de regering deze mogelijkheid onderzocht?

Deze leden vragen voorts hoe de regering voorkomt dat het oplossen van het ene probleem hier (het terugdringen van schoolverzuim) nu niet zal leiden tot het vergroten van een ander probleem (het tekort aan leraren)? Erkent de regering dit risico?

De leden van de NSC-fractie vragen verder of de regering het ermee eens is dat als chronische capaciteitstekorten voor een belangrijk deel ten grondslag liggen aan het probleem dat scholen er onvoldoende in slagen om verzuim van alle leerlingen (op tijd) in beeld te krijgen en ook onvoldoende effectief interveniëren, het invoeren van scherpere wetgeving weinig effectief zal zijn en dus niet het juiste middel? Hoe reageert de regering op de constatering dat bestaande middelen vaak niet worden benut en dat het uitbreiden van instrumenten niet de passende reactie is op dit probleem, vragen deze leden.

De leden van de BBB-fractie vragen of het opleggen van nóg meer regels wel tot betere registratie en een betere aanpak van verzuim leidt als de huidige regels en verplichtingen rond verzuimregistratie in de praktijk niet altijd worden nageleefd.

Scholen moeten reeds op grond van de Leerplichtwet 1969 het verzuim van leerlingen registreren. Het wetsvoorstel schrijft geen extra registratieverplichtingen voor ten opzichte van de bestaande wettelijke eisen aan de verzuimregistratie. Het wetsvoorstel expliciteert in de sectorwetten dat verzuim moet worden geregistreerd in de categorieën «geoorloofd» en «ongeoorloofd» verzuim. Naar aanleiding van onder meer het advies van het ATR is afgezien van het regelen van aanvullende registratieverplichtingen. Er zullen daarom ten aanzien van de registratie van verzuim geen gevolgen voor de regeldruk zijn.

Uit dit onderzoek blijkt niet dat een gebrek aan middelen of mensen er de oorzaak van is dat scholen in onvoldoende mate verzuim registreren.¹⁹²

Wel blijkt uit ander onderzoek dat scholen de verzuimproblematiek onderschatten: zorgwekkende patronen van verzuim worden onvoldoende herkend, er is onduidelijkheid over wie wat doet in de school en wanneer de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld.¹⁹³ Het wetsvoorstel ondersteunt scholen bij het verbeteren van hun verzuimbeleid en -registratie. Leraren krijgen daardoor beter inzicht in het verzuimpatroon van hun leerlingen en kunnen gericht interventies opzetten om verzuim te verminderen en te voorkomen. De inzet op vroegtijdige signalering kan leiden tot efficiëntie, omdat de inzet van middelen en personeel voor

¹⁹¹ Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut, 2023.

¹⁹² Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid, KBA: Nijmegen, Oberon & Kohnstamm Instituut: Nijmegen 2022.

¹⁹³ Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs, KBA: Nijmegen, 2021.

complexe gevallen van verzuim mogelijk wordt voorkomen. Uit de praktijk blijkt dat vroegtijdige en gerichte aandacht voor verzuim kan leiden tot meer aanwezigheid van leerlingen.

De regering erkent dat het aanpakken van het personeelstekort in het onderwijs een uitdaging blijft in de nabije toekomst. De regering benadrukt evenwel dat de gevolgen voor de regeldruk van het wetsvoorstel voor leraren beperkt zullen zijn. Er worden geen extra registratieverplichtingen geregeld in het wetsvoorstel. Leraren hoeven zodoende niet meer te registreren dan zij op grond van de huidige wetgeving moeten registreren. De andere onderdelen van het wetsvoorstel hebben naar verwachting geen gevolgen voor leraren. Zij zullen namelijk niet noodzakelijkerwijs betrokken zijn bij het schrijven van het verzuimbeleid of de informatieverstrekking van verzuim aan DUO. Het risico dat het terugdringen van schoolverzuim leidt tot een groter tekort aan leraren acht de regering daarom klein.

De leden van de NSC-fractie vragen wat de regering denkt van een wettelijke maximale startmomentnorm in het voortgezet onderwijs zodat de administratieve lasten die onvermijdelijk zijn verbonden met de aanwezigheidsregistratie tot een minimum worden beperkt?

De regering is de leden van de NSC-fractie erkentelijk voor het meedenken in oplossingen. Het is de regering echter niet volledig duidelijk wat de leden van de NSC-fractie bedoelen met een wettelijke maximale startmomentnorm in het voortgezet onderwijs. Indien de leden van de NSC-fractie hiermee bedoelen dat het verzuim in het voortgezet onderwijs pas geregistreerd en verwerkt hoeft te worden vanaf een bepaald aantal uren, dan voorziet de regering een moeilijkheid in de uitvoering ervan. Het moment van het verwerken van de gegevens is voor een school tenslotte pas bekend als ze het verzuim consequent bijhoudt. Daar komt bij dat verzuim al in een vroeg stadium zorgwekkend en een signaal van onderliggende problematiek kan zijn. Dit zal dus in de praktijk niet leiden tot de de gevraagde verlaging van administratieve lasten.

10.3. Financiële gevolgen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen waar de regering de veronderstelling op baseert, dat het wetsvoorstel geringe budgettaire effecten zal hebben en dat deze extra taken opgevangen kunnen worden binnen bestaande budgetten?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en D66-fractie en ChristenUnie-fractie vragen waar de middelen voor het verbeteren van de registratie van verzuim die aan het wetsvoorstel zijn verbonden voor zijn en naar welke organisatie(s) gaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de eenmalige € 1,0 miljoen niet meer beschikbaar is en waarom is er niet voor gekozen om dit geld beschikbaar te stellen bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 9.2 de regeldruk voor scholen beschreven. De extra taken voor scholen worden opgevangen binnen bestaande budgetten, omdat de verplichtingen van het wetsvoorstel aansluiten bij hun huidige taken. Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen daarbij in 2026 de beschikbare middelen uit de bekostigingsregeling SHRM, begeleiding en verzuim vo gebruiken om de verplichtingen uit het wetsvoorstel vorm te geven.¹⁹⁴ De paragraaf over

¹⁹⁴ Naar aanleiding van afspraken uit het sectorakkoord vo (vanaf 2020) krijgen scholen bekostiging voor het voorkomen van schoolverzuim.

de budgettaire effecten ziet uitsluitend op de effecten voor de rijksoverheid en staat los van de regeldruk.

Er zijn middelen vrijgemaakt om de implementatie van de maatregelen uit het wetsvoorstel te ondersteunen. In 2024 was er € 1,0 miljoen beschikbaar. Door de vertraagde inwerkingtreding van het wetsvoorstel zijn er toen geen uitgaven gedaan. Voor 2025 en de jaren daarna is er € 0,5 miljoen per jaar beschikbaar. De middelen die beschikbaar zijn voor de implementatie van het wetsvoorstel worden ingezet voor het stimuleren van flankerend beleid gericht op het helpen en ontlasten van scholen in hun taken met betrekking tot verzuim. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het ontwikkelen van handreikingen en een toolkit voor scholen en instellingen. Beide voorbeelden zal het Steunpunt Passend Onderwijs in opdracht van OCW maken.

11. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering puntsgewijs kan ingaan op de inhoudelijke opmerkingen van de inspectie in de uitvoeringstoets en uiteenzetten op welke wijze deze in de uiteindelijke versie van het wetsvoorstel zijn meegenomen?

De inspectie vroeg allereerst naar de frequentie van gegevensdeling met de samenwerkingsverbanden. Ze adviseerde bovendien om de samenwerkingsverbanden passend onderwijs hierover te consulteren. Dat advies heeft de regering opgevolgd. Op basis van onder meer gesprekken met samenwerkingsverbanden is besloten om vier keer per jaar gegevens aan samenwerkingsverbanden te leveren. Dit wordt in de nadere uitwerking van dit wetsvoorstel bij AMvB vastgelegd.

Verder stelde de inspectie dat voor scholen niet duidelijk is wat wordt bedoeld met «goed verzuimbeleid». Het wetsvoorstel zoals dit is ingediend bij uw Kamer regelt in de sectorwetten welke elementen in ieder geval in het verzuimbeleid beschreven moeten worden.¹⁹⁵ Het wetsvoorstel creëert daarmee duidelijkheid welke elementen ten minste in een verzuimbeleid moet staan, waarmee het advies van de inspectie is overgenomen.

De inspectie stelde tot slot dat onduidelijk is hoe zij informatie ontvangt over het geaggregeerde verzuim per school, bestuur of samenwerkingsverband. In het wetsvoorstel is niet in deze informatieverstrekking aan de inspectie voorzien. Met de inspectie wordt nog verder gesproken over de nut en noodzaak om met haar gegevens te delen in het kader van hun toezichtstaken.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de rol die de Inspectie op dit moment heeft in het systeem van schoolverzuim en hoe dat met onderhavig wetsvoorstel gewijzigd wordt. Deze leden vragen de regering voorts of de Inspectie ook een rol heeft in het toezien op de registratie van schoolverzuim en hoe zij dit toezicht vormgeeft.

De inspectie is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet 1969 door schoolbesturen. Dat betekent dat de inspectie toezicht houdt op de naleving van de verplichting van besturen en scholen om een verzuimadministratie bij te houden, de meldplicht bij ongeoorloofd verzuim, en de meldplicht bij verwijdering van een leerling. De

¹⁹⁵ Het betreft de artikelen 13b Wet op het primair onderwijs, 16b Wet primair onderwijs BES, 2.92b Wet voortgezet onderwijs 2020, 22b Wet op de expertisecentra, 8.1.6a Wet educatie en beroepsonderwijs en 8.1.6j Wet educatie en beroepsonderwijs BES.

inspectie doet dit risicogericht, als onderdeel van het periodieke onderzoek naar bestuur en scholen of als incidenteel onderzoek naar aanleiding van signalen. Daarbij maakt de inspectie gebruik van risico-indicatoren op het terrein van (veelvuldig) verzuim en schooluitval, waaronder ook eventuele signalen. Als het verzuim onderwerp van het onderzoek is, onderzoekt de inspectie of de school zich aan haar wettelijke verplichtingen houdt en spreekt zij bijvoorbeeld met medewerkers die bij de registratie en melding van aan- en afwezigheid betrokken zijn. Gericht toezicht kan er aan bijdragen dat besturen en scholen de juiste stappen zetten ten aanzien van verzuim. Door de registratie van verzuim nu ook op te nemen in de sectorwetten wordt het mogelijk voor de inspectie om op grond van de sectorwetten te handhaven op de verzuimregistratie. Dat betekent dat de inspectie bijvoorbeeld de bekostiging kan opschorten of inhouden. Op grond van de Leerplichtwet kan de inspectie enkel een bestuurlijke boete opleggen aan een schoolbestuur dat een onvolledige verzuimregistratie heeft. De wijze waarop de inspectie toezicht houdt op de verzuimregistratie verandert met het wetsvoorstel niet.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de inspectie voldoende is toegerust om te voorzien in de naleving van dit voorstel?

De regering benadrukt dat het wetsvoorstel enkel bestaande wettelijke eisen verder invult, zoals het verzuimbeleid en de verzuimregistratie. De inspectie houdt daar reeds toezicht op. De inspectie heeft voorts een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel gedaan en heeft geoordeeld dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. De regering verwacht dat de inspectie daarom voldoende toegerust is om te voorzien in de naleving van dit voorstel.

12. Advies en consultatie

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen of de regering in de periode na advisering door de Raad van State nog overleg heeft gevoerd met bijvoorbeeld koepels, scholen/instellingen, ouders, leerlingen, docenten en uitvoeringsorganisaties en zo ja, wat is hun oordeel over uitvoerbaarheid in de praktijk van de maatregelen in het wetsvoorstel?

De regering heeft naar aanleiding van het Raad van State advies uitgebreid gesproken met diverse veldpartijen die betrokken zijn bij de verzuimproblematiek, zoals belangenbehartigers van jongeren en ouders, scholen en de sectorraden, samenwerkingsverbanden, gemeenten en andere organisaties vanuit onderwijs en zorg. Deze partijen benadrukten allen vooral de noodzaak om langdurig verzuim samen aan te pakken. In deze gesprekken benoemden de veldpartijen het belang van de juiste handvatten, het urgentiebesef ten aanzien van verzuim bij scholen en de wil voor een betere samenwerking. De randvoorwaarden moeten hiervoor op orde zijn. Het wetsvoorstel helpt scholen beter te handelen door het verzuimbeleid en daarmee de registratie te versterken. Er is in de gesprekken met de veldpartijen aandacht geweest voor de uitvoerbaarheid, waaronder de informatieverstrekking vanuit scholen (via DUO) naar gemeenten en samenwerkingsverbanden. Met hen zijn verschillende gesprekken gevoerd over de waarde en uitvoering van deze informatieverstrekking. Er zijn geen signalen ontvangen dat de maatregelen uit het voorstel niet uitvoerbaar zijn. Tot slot merkt de regering op dat het wetsvoorstel naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie aangepast is.

13. Niet-bekostigd onderwijs

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom ook het niet-bekostigde onderwijs aan de nieuwe verplichtingen moet gaan voldoen, nu tot op heden bewust is afgezien van het toepassen van de bepalingen van de Leerplichtwet op deze scholen. Zij vragen de regering toe te lichten waarom die overwegingen nu niet meer van belang zouden zijn.

Anders dan gesteld, is de Leerplichtwet 1969 ook van toepassing op het niet-bekostigde onderwijs. Jongeren kunnen alleen aan een «school» in de zin van de Leerplichtwet 1969 de leerplicht vervullen. Om te kwalificeren als een «school» in de zin van de Leerplichtwet 1969 moet een onderwijsorganisatie – ongeacht of sprake is van bekostigd of niet-bekostigd onderwijs – de verplichtingen uit de Leerplichtwet 1969 naleven.

De voorschriften over de verzuimregistratie in het onderhavige wetsvoorstel betreffen een explicitering van een reeds bestaande verplichting in de Leerplichtwet 1969 voor alle scholen waar een jongere kan voldoen aan de leerplicht, dus ook niet-bekostigde scholen. Het schoolbestuur van een school in de zin van de Leerplichtwet 1969 is (mede-) verantwoordelijk om toezicht te houden op de naleving van de Leerplichtwet 1969.¹⁹⁶ De inspectie van het onderwijs houdt op haar beurt toezicht op de naleving van de wet door de schoolbesturen, waaronder de verplichting tot het bijhouden van een verzuimadministratie.¹⁹⁷

De regering heeft in het wetsvoorstel rekening gehouden met de vrijheid van onderwijs en het karakter van het niet-bekostigd onderwijs door de wettelijke vereisten over het verzuimbeleid en de gegevensdeling met de Minister niet van toepassing te laten zijn op het niet-bekostigd onderwijs. De overwegingen om op onderdelen een ander regime te regelen voor het niet-bekostigd onderwijs zijn dan ook nog steeds van belang, maar hebben voor de verzuimregistratie niet geleid tot een ander regime.

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

¹⁹⁶ Artikel 16, eerste lid, Leerplichtwet 1969.

¹⁹⁷ Artikel 16a, eerste lid, Leerplichtwet 1969.