

Reactie Wetsvoorstel ‘Terugdringen verzuim’.

Ouders & Onderwijs

23 september 2022

In de brief aan de Tweede Kamer dd. 15 juli 2022 presenteert minister Wiersma zijn plannen voor het terugdringen van verzuim in het onderwijs. Tegelijkertijd gaf hij een wetswijziging in consultatie die het onder andere mogelijk moet maken om scholen te verplichten alle verzuim (waaronder geoorloofd) landelijk te registreren volgens vaste categorieën. Ook maakt de wetswijziging het mogelijk dat scholen alle geregistreerde gegevens delen met de leerplichtambtenaar indien er sprake is van ongeoorloofd verzuim en dat samenwerkingsverbanden hierin inzicht krijgen. De minister wil dat scholen de nadruk leggen op de ‘aanwezigheid’ van leerlingen, om zo te zorgen dat verzuim daalt.

Ouders & Onderwijs heeft grote bezwaren en zorgen over de plannen. De afgelopen maanden hebben we gebruikt om gesprekken te voeren met ouders, leerlingen, diverse partijen in het onderwijsveld en ambtenaren van OCW en VWS en hebben we diverse signalen afgegeven aan de politiek. Onze indruk is dat de voorstellen met stoom en kokend water zijn opgesteld in een poging snel een oplossing te vinden voor een heel complex probleem: de ruim 15.000 kinderen in Nederland die niet naar school gaan. Dan klinkt inzetten op aanwezigheid en uitbreiden van bevoegdheden van allerlei instanties doortastend, maar het doet totaal geen recht aan de werkelijke onderliggende redenen dat kinderen niet naar school kunnen gaan. Bovendien hebben de plannen een levensgroot effect op de privacy van kinderen en het delen van medische gegevens. Data wordt zo een vervanger voor het werkelijk zien van kinderen in een prettige en veilige schoolomgeving. Ook verleggen de nieuwe plannen de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs en een doorlopende leerlijn van schoolbesturen naar instanties als de gemeente en de samenwerkingsverbanden, terwijl we juist willen dat scholen meer verantwoordelijkheid nemen. Wat ons betreft gaan deze wetswijzigingen van tafel en moet er eerst een zorgvuldige afweging gemaakt worden tussen de voor- en nadelen van deze wijzigingen en de mogelijke ongewenste bijeffecten voor leerlingen en hun ouders.

Verplichte eenduidige verzuimregistratie

Scholen gaan al het verzuim van leerlingen, geoorloofd en ongeoorloofd, ‘eenduidig’ en volgens landelijk vastgestelde categorieën registreren. Een griepje, te laat komen of bezoek aan de tandarts tot langdurige afwezigheid door een ziekte. Dit is een vorm van massale dataregistratie van medische gegevens van kinderen en mag alleen als evident duidelijk is dat de opbrengsten hiervan opwegen tegen de risico’s. De onderbouwing hiervan in de Memorie van Toelichting is uiterst twijfelachtig. In sommige gevallen kan frequent geoorloofd verzuim een indicator zijn voor later langdurig ongeoorloofd verzuim. De onderliggende onderzoeken geven aan dat dit maar voor een klein deel van de leerlingen het geval is: 3% in het primair onderwijs en 10% in het voortgezet onderwijs. Ook is onvoldoende onderbouwd dat dataregistratie een oplossing is voor dit probleem. Deze leerlingen hebben mensen nodig in de school die de kinderen kennen en vroegtijdig het verzuim met kind en ouders bespreekt. Het registreren in een systeem en op basis hiervan interventies inzetten kan nooit het menselijke contact vervangen. Sterker nog, het risico is groot dat scholen overgaan tot geautomatiseerde interventies (bij 3 vinkjes op tandarts tijdens schooltijd gaat er automatisch een brief naar de ouders, want dat scheelt tijd), die averechts werken. Dat dergelijke onwenselijke reflexen in vergaand geautomatiseerde omgevingen enorme gevolgen kunnen hebben, is de afgelopen periode pijnlijk duidelijk geworden. We wijzen bijvoorbeeld op de toeslagenaffaire of de automatische registraties in de verwijsindex risicojongeren (VIR). We twijfelen niet aan de intenties van de minister of de scholen, maar maken ons wel ernstige zorgen over de mogelijke uitkomsten van dit nieuwe beleid.

Een ander risico van deze digitale registraties zit in het gebruik om te vergelijken op klas, school of regioniveau. Dit kan leiden tot competitie, afrekening of andere (onwenselijke) prikkels ten aanzien van aanwezigheid. Het stimuleert scholen en instanties om de aanwezigheid van leerlingen als een doel op zich te gaan zien en zelfs programma’s te starten om ‘aanwezigheid te vieren’. Met negatieve gevolgen voor kinderen die om evidente redenen niet naar school kunnen. Omdat ze chronisch ziek zijn, ze mentale problemen hebben of een handicap. Op deze kinderen komt ongewenste druk te liggen om wel aanwezig te zijn, terwijl druk op schoolgang vaak juist een tegengesteld effect heeft. Aanwezigheid als doel op zich, of zelfs als competitie-element zoals door Ingrado gestimuleerd in hun brochure, is een onwenselijke richting die met de centrale dataregistratie mogelijk wordt gemaakt en gestimuleerd.

Gebruik informatieborden

Het gebruik van informatieborden helpt er bij om iedereen te informeren en daar waar nodig bij te kunnen sturen. Maar vooral om de aanwezigheid te vieren. (Bijvoorbeeld de klas met de hoogste aanwezigheid) Door het aanwezigheidspercentage weer te geven voor alle kinderen en ouders stimuleer je het gezamenlijk belang en eigenaarschap van aanwezigheid.

Vier aanwezigheid plenair

Aanwezigheid lijkt zo simpel maar het zou iets moeten zijn om met elkaar te vieren. Een positieve benadrukking van aanwezigheid stimuleert ook anderen. Dat geldt voor het kind, de ouder maar zeker ook voor het personeel van de school. Dit kan bijvoorbeeld door een prijs uit te reiken voor de klas met de hoogste aanwezigheid of een medaille voor de grootste inzet op aanwezigheid. Het vieren van aanwezigheid als hele school kan natuurlijk ook. Hierbij kan het aanwezigheidspercen-

Bron

[https://ingrado.nl//media/files/kennisbank/aanwezigheid in het onderwijs/verzuim 18 min/praktijk en instrumenten/handreiking_aanwezigheidsregistratie.pdf](https://ingrado.nl//media/files/kennisbank/aanwezigheid%20in%20het%20onderwijs/verzuim%2018%20min/praktijk%20en%20instrumenten/handreiking_aanwezigheidsregistratie.pdf)

Verzuimbeleid op school

Wat dan wel? Scholen kunnen veel meer doen aan actief verzuimbeleid. Zorg ervoor dat de schaal van scholen en klassen te overzien is, leraren, schoolleiders en intern begeleiders tijd en ruimte hebben om hun kinderen voldoende aandacht te geven en maak duidelijke afspraken in school over het tijdig met kinderen en hun ouders in gesprek zijn. Geef leraren mogelijkheden om waar nodig aanpassingen te doen voor kinderen die dat nodig hebben. Zorg dat scholen goed verzuimbeleid hebben en controleer of ze dat ook goed in de praktijk brengen. Laat scholen zelf bepalen wat ze hiervoor nodig hebben aan registratie, maar focus vooral op wat kinderen nodig hebben om onderwijs te kunnen volgen, waar en wanneer dat het beste past. Dát zal echt verschil maken voor kinderen die 'zorgelijk' verzuimen, of we dat nu als geoorloofd of ongeoorloofd in de boeken zetten.

Het verzuimbeleid moet eenvoudig vindbaar zijn voor leerlingen en ouders in de schoolgids of het studentenstatuut in het geval van het beroepsonderwijs en neem dit mee in de uitwerking van de verplichte elementen van het verzuimbeleid.

Grondslag voor het delen van alle verzuimgegevens met de leerplichtambtenaar

Naast het verplichten van een volledige eenduidige registratie van al het verzuim wil de minister het mogelijk maken dat de leerplicht die gegevens van leerlingen ontvangt op het moment dat er een melding wordt gedaan van ongeoorloofd verzuim. De grondslag voor het verstrekken van alle verzuimgegevens na melding ongeoorloofd verzuim aan de leerplichtambtenaar betekent dat de volledige afwezigheidsregistratie van deze leerling, zonder toestemming van ouder en/of kind, gedeeld wordt. Een tandartsbezoek in groep 3, problemen thuis in de brugklas, of een chronische aandoening. Dit met de aanname dat voor een leerplichtambtenaar, in het geval van ongeoorloofd verzuim, deze gegevens noodzakelijk zijn om een goed gesprek te kunnen voeren, zien wij niet en vinden we ook niet verhouding staan tot het effect van het delen van deze bijzondere en gevoelige gegevens voor de leerling.

Het herkennen van patronen in het verzuim door de leerplichtambtenaar is ondergeschikt aan het belang van het kind en ouders om in de persoonlijke relatie met school de reden te delen voor afwezigheid. De wetenschap dat deze in de toekomst gedeeld kan worden met een leerplichtambtenaar is een belemmerende factor bij het open gesprek met de school wanneer er een geldige reden is voor het kind om niet aanwezig te zijn op school.

Bovendien wordt nergens in het voorstel uitgelegd waarom scholen of leerplichtambtenaren niet in gesprek met elkaar nuttige gegevens kunnen delen.

Inbreuk op de privacy

Inbreuken op de privacy van leerlingen en ouders moeten in verhouding zijn tot het doel om proportioneel te zijn. Voor het doel, terugdringen van ongeoorloofd verzuim, is het niet noodzakelijk om gedetailleerd van iedere leerling te weten wanneer die gedurende de schoolcarrière met goede reden afwezig is geweest. Het aanbrenge van categorieën doet aan het ontbreken van proportionaliteit niets af. Bovendien is het niet proportioneel om voor 100% van de leerlingen gegevens vast te leggen die op termijn ongevraagd gedeeld kunnen worden, om van een groep van 3-10% van de leerlingen automatisch gegevens in te mogen zien.

Voor het beginsel van subsidiariteit moet het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige, wijze te kunnen worden verwerkelijkt. Voor het terugdringen van verzuim, het tijdig ondernemen van passende acties is het niet noodzakelijk om zo veel persoonlijke gegevens te registreren en te bewaren. Het delen van alle verzuimgegevens wanneer er sprake is van ongeoorloofd verzuim in de zin van de wet gaat ver voorbij het doel.

Aangezien de leerplicht onder het strafrecht valt is terughoudendheid geboden waar het gaat om de rol van de leerplichtambtenaar ten aanzien van kinderen en ouders die de Leerplichtwet niet overtreden. Onze ervaring is dat hier veel dreiging en druk vanuit gaat en dat het verwarrend is in welke rol de leerplichtambtenaar contact opneemt. Ook is het voor ouders en leerlingen niet duidelijk of en wanneer een leerplichtambtenaar een BOA bevoegdheid heeft. Een goed verzuimbeleid met uitleg over wie wat doet in de school en wanneer de leerplichtambtenaar wordt ingeschakeld wordt ook duidelijker wanneer de rol van de leerplichtambtenaar zich beperkt tot het verwijtbare ongeoorloofd verzuim. Scholen zijn verantwoordelijk voor het bieden van passend onderwijs en een doorlopende leerlijn bij ziekte, de leerplichtambtenaar heeft geen taak hierbij en is verantwoordelijk voor leerlingen die zonder goede reden afwezig zijn.

Samenwerkingsverbanden toerusten om verzuim tegen te gaan

De minister wil de samenwerkingsverbanden een duidelijkere rol geven in het terugdringen van langdurig verzuim en het aantal vrijstellingen 5 onder a. Samenwerkingsverbanden kunnen nu ook op grond van de huidige wetgeving betrokken worden door een school voor advisering over specifieke problematiek. Toegang tot het verzuimregister voor ongeoorloofd verzuim en het vrijstellingsregister, geeft nog geen informatie over de vraag of het veronderstelde dekkende aanbod een onderdeel kan zijn voor de oplossing. Het met dit voorstel expliciet opnemen in de wet van de taak van samenwerkingsverbanden om te voorzien in een dekkend aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen zodat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken is een goede stap.

De vraag is echter welk verschil deze wetswijziging daarin precies gaat maken. Of scholen hun zorgplicht anders gaan uitvoeren en of samenwerkingsverbanden ander, meer of beter aanbod gaan realiseren door een expliciete taak bij verzuim en inzage in alle verzuimgegevens (geoorloofd en ongeoorloofd) van leerlingen die thuiszitten. Toegang tot het verzuimregister voor ongeoorloofd verzuim en het vrijstellingsregister, geeft nog geen informatie over de vraag of het veronderstelde dekkende aanbod een onderdeel kan zijn voor de oplossing. Ook wordt er in de voorstellen niet toegelicht waarom het niet mogelijk is om in gevallen waarin dekkend aanbod ontbreekt, ouders niet gewoon om toestemming kan worden gevraagd om deze gegevens in te zien. Immers, in deze gevallen hebben ouders en leerlingen er alle belang bij dat samenwerkingsverbanden dit inzicht hebben en er ook naar handelen.

In een eerder stadium betrokken worden door scholen, of toegankelijk zijn voor ouders en leerlingen met een duidelijke (hulp) vraag over wat er nodig is kan wel bijdragen. Alle overige verzuimgegevens toegankelijk maken voor samenwerkingsverbanden, als een school dat nodig acht, is niet nodig. Bij (terechte en concrete) zorgen kan een school een leerling met het samenwerkingsverband bespreken binnen de kaders van de huidige (privacy) wet- en regelgeving. Ouders dienen daarin meegenomen te worden en moeten dan ook om toestemming worden gevraagd wanneer er bijzondere gegevens worden gedeeld.

Onderwijskundig perspectief vrijstelling 5 onder a

Het voorstel van de minister is om het samenwerkingsverband een onderwijskundig advies te laten geven bij het aanvragen van een vrijstelling 5 onder a, aanvullend op het medische advies van een arts. Hoewel het onderwijskundig perspectief van belang is bij de beoordeling van de arts of een kind geschikt is om onderwijs te volgen, is de rol van het samenwerkingsverband voor dit advies in deze gevallen niet neutraal. Voor hen spelen ook andere (financiële) belangen mee en zij zijn vaak al in een eerder stadium betrokken geweest bij de ondersteuning van het kind. Ook is het niet wenselijk dat het advies van het samenwerkingsverband vormvrij is en zelfs mondeling kan worden gegeven. Een beroep op een vrijstelling kan een signalerende werking hebben over het ontbreken van een dekkend aanbod in de regio. Toegang tot al afgegeven vrijstellingen is niet noodzakelijk, deze kan opnieuw in overweging worden genomen bij een hernieuwd beroep op de vrijstelling.

In de praktijk zien we helaas dat ouders genooddaakt zijn om deze vrijstelling aan te vragen, regelmatig onder druk van de leerplicht, school of het samenwerkingsverband. Niet omdat een kind niet leerbaar is, maar omdat er geen passend onderwijs beschikbaar is. Het onderwijskundig perspectief van een kind zou altijd leidend moeten zijn in de zoektocht naar een passende onderwijsplek en het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor het organiseren van deze passende plek (dekkend aanbod). Het is maar de vraag of het zin heeft om ditzelfde samenwerkingsverband nu te vragen een onderwijskundig perspectief te geven. De vraag is hoe onafhankelijk dit oordeel tot stand komt als het niet afgeven van een dergelijk advies in de praktijk betekent dat het samenwerkingsverband erkent niet te voorzien in haar wettelijke taak.

Samenwerkingsverbanden zijn al verplicht een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen scholen te realiseren zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. Wanneer zij deze verplichting daadwerkelijk nakomen zullen ouders van leerbare kinderen met een ondersteuningsbehoefte geen beroep doen op artikel 5 onder a. Ook kan het aanbod in aangrenzende regio's kan worden meegenomen. In de praktijk is het heel wisselend of deze mogelijkheid wordt ondersteund door de betrokken samenwerkingsverbanden.

Het initiatiefvoorstel "Wet invoering leerrecht telt de wijziging voor dat een beroep op vrijstelling kan worden gedaan "als de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet in staat zal zijn tot de ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens". Deze wijziging laat schoolbezoek als noodzakelijke voorwaarde los en geeft daarmee ruimte aan mogelijkheden voor onderwijs op een andere locatie dan school. Hiermee worden de onderwijsmogelijkheden voor leerbare kinderen die om uiteenlopende redenen niet naar school kunnen aanzienlijk verruimd en zullen de vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a Leerplichtwet afnemen.

De huidige leerplichtwet en de dwang die hiervan uitgaat is vaak de oorzaak dat kinderen die om medische of psychische redenen uitvallen aangewezen zijn op een vrijstelling. Voor te veel kinderen wordt de vrijstelling nu aangegrepen omdat er geen geschikte onderwijsplek is en/of om te zorgen dat druk van het naar school moeten gaan verdwijnt. Het beperken van de mogelijkheden van de ontheffing tot 'niet leerbaar zijn' en het toevoegen van het onderwijskundig perspectief zijn wellicht helpend maar zorgt er niet voor dat de druk van de leerplicht om weer naar school te gaan vermindert. Door te stoppen met de druk van handhaven als er geen sprake is van onwil of opzet van ouders en/of jeugdige, verdwijnt de noodzaak van een beroep op de vrijstelling van artikel 5 onder a.

Tot slot

Samengevat komen we tot de conclusie dat de plannen van de minister onvoldoende aansluiten bij de werkelijke vraag achter de problematiek van verzuim: een gebrek aan passend onderwijs en de mogelijkheden om maatwerk te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben. Er is geen snelle oplossing voor het probleem van 15.000 thuiszitters. De voorstellen hebben enkele positieve elementen, zoals het stimuleren van scholen beter verzuimbeleid te ontwikkelen, meer aandacht voor het onderwijskundig perspectief bij vrijstellingen 5 onder a en wettelijk beter verankeren van de taak van samenwerkingsverbanden om te komen tot een dekkend onderwijsaanbod.

Echter, de risico's die we zien bij het doorvoeren van de plannen zoals ze er nu liggen zijn vele malen groter dan de voordelen. De verplichting tot uniforme gestandaardiseerde vastlegging van alle verzuimgegevens van kinderen, gecombineerd met de wettelijke grondslag om die gegevens te delen met samenwerkingsverbanden en de gemeente hebben grote risico's in zich en zijn een veel te vergaande inbreuk op de privacy van leerlingen en hun ouders. Er is onvoldoende onderbouwd dat deze voorstellen proportioneel zijn en echt bijdragen aan het wezigen van het recht op onderwijs voor alle kinderen.

Beter ten halve gekeerd en daarom zouden we graag zien dat de minister de wetswijzigingen (tijdelijk) van tafel haalt en nogmaals goed in gesprek gaat met alle partijen, waaronder (vertegenwoordigers van) ouders, leerlingen, leraren, scholen. Maar ook met kinderrechtenorganisaties en experts op het gebied van privacy. We hebben er alle vertrouwen in dat een stap terug op dit moment kan zorgen dat we straks drie stappen vooruit kunnen zetten voor de leerlingen die dit betreft.

Met vriendelijke groet,



Lobke Vlaming
Directeur-bestuurder Ouders & Onderwijs

De inhoud van deze brief wordt ondersteund door:

