

No. W05.23.00212/I

's-Gravenhage, 20 december 2023

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

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

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

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

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

1. Inhoud van het voorstel

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

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

a. *Aanscherping verzuimbeleid en -registratie*

¹ Paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting, 'Kern van het wetsvoorstel'.

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

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

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

² De huidige wetgeving bepaalt dat dit onderdeel moet zijn van de schoolgids, zie o.a. artikel 13, eerste lid, onderdeel k, van de Wet op het primair onderwijs (Wpo). Het medezeggenschapsorgaan moet instemmen met de inhoud van de schoolgids, zie artikel 13, eerste lid, onderdeel g en artikel 14, eerste lid, onderdeel a, van de Wet medezeggenschap op scholen. Dezelfde verplichtingen gelden voor de andere onderwijssectoren in Europees en Caribisch Nederland.

³ O.a. het voorgestelde artikel 13b, eerste lid, van de Wpo. Vergelijkbare bepalingen worden telkens voorgesteld voor de andere sectorwetten in Europees en Caribisch Nederland.

⁴ Voorgesteld artikel 13b, derde lid, van de Wpo.

⁵ Artikel 12, derde lid, van de Wet register onderwijsdeelnemers (Wro).

⁶ Voorgesteld artikel 13c, eerste en derde lid, van de Wpo.

⁷ Paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting, 'Kern van het wetsvoorstel'.

⁸ Voorgesteld artikel 13c, tweede lid, van de Wpo.

⁹ Voorgestelde wijziging van artikel 21a van de Leerplichtwet 1969.

¹⁰ Artikel 12, derde lid, in samenhang met artikel 5, vierde lid, onderdeel a, van de Wro.

¹¹ Paragraaf 2.1.3 van de memorie van toelichting, 'Probleemaanpak'. De term 'signaal zorgelijk verzuim' komt niet voor in de wettekst.

¹² Voorgesteld artikel 21a, derde en vierde lid, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 13b, tweede lid, van de Wpo.

beoordelen welk ongeoorloofd verzuim zij zorgelijk acht en ter kennis van de leerplichtambtenaar wil brengen.

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

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

c. *Opzet van het advies*

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

2. Doeltreffendheid verzuimmaatregelen

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

¹³ Voorgesteld artikel 21b van de Leerplichtwet 1969.

¹⁴ Voorgestelde wijziging van artikel 7 van de Leerplichtwet 1969.

¹⁵ Artikel 12 van de Leerplichtwet 1969.

¹⁶ Paragraaf 3.1.1 van de memorie van toelichting, 'Het registreren van alle soorten verzuim in categorieën'.

passend onderwijs en het tegengaan van thuiszitten van leerlingen met ondersteuningsbehoeften.¹⁷

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

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

Daarnaast geeft de Afdeling in overweging om ook de mogelijkheid van melding van het vermoeden van ongeoorloofd verzuim²³ een wettelijke grondslag te geven.

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

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de (variatie aan) complexe problematiek van deze groep en op de samenhang met andere maatregelen die de

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31497, nr. 448; Kamerstukken II 2021/22, 31497, nr. 440. Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 31497, nr. 422.

¹⁸ Het onderzoeksrapport 'Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs', KBA Nijmegen, 2021, p. 58-59. Vgl. ook de uitkomsten van de onderzoeksrapporten 'Geoorloofd verzuim in het mbo', KBA Nijmegen, 2021; 'Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid', KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut, 2023.

¹⁹ Te denken valt aan signalering na een bij wet bepaald minimum aantal afwezige uren en met medeweten van ouders en jeugdgezondheidszorg.

²⁰ Zoals een extra dag verzuim voor of na een vakantie, te laat komen en spijbelen.

²¹ Te denken valt aan signalering na een bij wet bepaalde minimum aantal afwezige uren en met medeweten van ouders en jeugdzorg.

²² Paragraaf 2.3.3 van de memorie van toelichting, 'Probleemaanpak'.

²³ Vgl. HR 9 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1031; Hof Arnhem-Leeuwarden 20 augustus 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:6713.

²⁴ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 7 juni 2023, W05.22.00183/I (over het voorstel van wettot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht).

regering voor deze groep al neemt. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de verschillen tussen onderwijssectoren. Weliswaar benoemt de toelichting welke wet- en regelgeving en welk beleid worden ingezet om thuiszitten terug te dringen en te voorkomen, maar niet het verband tussen deze maatregelen en het voorliggende wetsvoorstel.

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

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

De Afdeling adviseert in ieder geval de wettekst en de toelichting op het onderdeel signalering zorgelijk verzuim met elkaar in overeenstemming te brengen. Ten slotte adviseert de Afdeling het voorkomen van thuiszitten te onderscheiden van het tegengaan van verzuim in brede zin en de toelichting aan te vullen met een afzonderlijke beleidsanalyse van het thuiszitten en een daaraan gekoppeld instrumentarium te ontwikkelen.

3. Niveau van regelgeving verzuimmaatregelen

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

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

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

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

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

²⁵ Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

²⁶ Artikel 11 van de Leerplichtwet 1969.

4. Uitvoerbaarheid verzuimmaatregelen

a. *Aanscherpingen verzuimbeleid en -registratie en administratieve lasten*

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

De Afdeling overweegt dat wettelijke kaders en uniformering, bijvoorbeeld verplichte categorieën, passend kunnen zijn om beter zicht te krijgen op de omvang van verzuim in brede zin. Dat kan echter alleen als die voorgestelde kaders nuttig en geschikt zijn voor het doel dat de regering zich heeft gesteld om thuiszitten en verzuim in algemene zin tegen te gaan (zie ook punt 2). Het is daarbij van belang dat invoering van nieuwe verplichtingen berust op een gedegen analyse van de huidige praktijk van verzuimbeleid en -registratie. Voor de uitvoerbaarheid is van belang dat de verzuimcategorieën aansluiten bij de registratiepraktijk en er eenduidigheid is over de definities van deze categorieën. Ook een analyse van de huidige praktijk van de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners is van belang, omdat de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de voorgenomen verzuimaanpak in grote mate afhankelijk zal zijn van de mogelijkheden en werkwijzen van alle partijen.²⁹ De vaststelling en uitvoering van het verzuimbeleid door de school kan niet geïsoleerd plaatsvinden.

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

b. *Signaal zorgelijk verzuim*

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

²⁷ 'Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs', KBA Nijmegen, 2021.

²⁸ 'Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid', KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut, 2023; 'Ziekteverzuim en kortdurend ongeoorloofd verzuim in het onderwijs', KBA Nijmegen, 2021.

²⁹ 'Schoolbeleid en registratie aanwezigheid en afwezigheid', KBA Nijmegen, Oberon en Kohnstamm Instituut, 2023.

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

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

c. *Administratieve lasten*

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

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

d. *Conclusie*

³⁰ Paragraaf 2.3.3 van de memorie van toelichting, 'Probleemaanpak'.

³¹ Zie consultatiereactie Ouders & Onderwijs, 23 september 2022.

³² Paragraaf 3.1.3, memorie van toelichting, 'Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim'. Zie ook OM Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2017R002), Stcr. 2017, 29777.

³³ De toelichting meldt dat het ministerie van OCW een afzonderlijk onderzoek beoogt te initiëren naar de strafrechtelijke rol van de leerplichtambtenaar, maar de resultaten zijn nu nog niet voorhanden.

³⁴ Paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting, 'Gevolgen voor de regeldruk'.

³⁵ Zie ook het negatieve advies van de ATR over het wetsvoorstel, van 21 oktober 2022.

³⁶ Paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting, 'Gevolgen voor de regeldruk'.

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

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

5. Aanscherping vrijstellingen wegens lichamelijke of psychische ongeschiktheid

Het wetsvoorstel beoogt het aantal vrijstellingen van de leerplicht te verminderen van kinderen en jongeren³⁷ die op lichamelijke en psychische gronden geen onderwijs kunnen volgen.³⁸ Dit betreft kinderen van wie is vastgesteld, mede aan de hand van een advies van een door de gemeente aangestelde arts, psycholoog of pedagoog, dat zij ook met passende ondersteuning niet in staat zijn om onderwijs te volgen. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de zorgbehoefte dominant is. De toelichting beschrijft de toename van deze zogenoemde vrijstellingen 5 onderdeel a als een onwenselijke ontwikkeling. Daarom wordt de verplichting voorgesteld om voor de afgifte van de benodigde medische verklaring ook het onderwijskundig perspectief te betrekken.

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

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

Voor een goede uitvoerbaarheid van de aangescherpte procedure is het bovendien belangrijk dat de aangewezen artsen, psychologen en pedagogen ook in staat zijn een

³⁷ Hierna voor de eenvoud 'kinderen'.

³⁸ Artikel 5, subonderdeel a, van de Leerplichtwet 1969. Zie ook paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting, 'Kern van het wetsvoorstel'.

³⁹ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 8 juni 2023, W05.22.00183/I (Voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enkele andere wetten in verband met de verankering van het leerrecht).

⁴⁰ Besluit experiment onderwijszorgarrangementen, Stb. 2022, 449.

oordeel te geven over het onderwijskundig ontwikkelperspectief, voordat zij al dan niet overgaan tot afgifte van de verklaring. In de huidige situatie geven artsen en andere professionals aan dat zij niet altijd voldoende op de hoogte zijn van het onderwijsaanbod en de onderwijsontwikkelingen om goed te kunnen beoordelen of een kind in staat is om naar school te gaan.⁴¹

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

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

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

6. Toepassing in Caribisch Nederland

De regering beoogt voor Caribisch Nederland overwegend dezelfde maatregelen in te voeren om verzuim te voorkomen, terug te dringen en in beeld te krijgen. De scholen in Caribisch Nederland zijn op dit moment nog niet aangesloten op het register onderwijsdeelnemers.⁴² In de toelichting heeft de regering vermeld dat aansluiting wordt geregeld door middel van een ander traject dan waar dit wetsvoorstel op ziet. Daarom zullen de verplichtingen ten aanzien van de verzuimregistratie, de signalering van zorgelijk verzuim aan de leerplichtambtenaar en het leveren van verzuimgegevens geaggregeerd op schoolniveau op een later moment in werking treden.⁴³

De Afdeling waardeert het voornemen van de regering om ook in Caribisch Nederland het schoolverzuim terug te dringen. Het op dezelfde voet invoeren van maatregelen die schoolverzuim tegengaan past bij het kabinetsbeleid om bij alle voorgenomen wetswijzigingen ten aanzien van toepassing in Caribisch Nederland waar mogelijk en

⁴¹ Paragraaf 2.5.2 van de memorie van toelichting, 'Probleembeschrijving'.

⁴² De inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers is voor Caribisch Nederland uitgesteld, omdat de scholen aldaar nog niet op het basisregister onderwijs (BRON) waren aangesloten. Nota van toelichting bij het Besluit van 5 juni 2020, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet register onderwijsdeelnemers en het Besluit register onderwijsdeelnemers, Stb. 2020, 166.

⁴³ Paragraaf 2.2.5, 2.3.5, 2.4.5 van de memorie van toelichting, 'Toepassing Caribisch Nederland'.

zinnig het uitgangspunt te hanteren van ‘pas toe of leg uit’ (*comply or explain*).⁴⁴ De effectiviteit van dit wetsvoorstel in Caribisch Nederland is evenwel afhankelijk van de uitvoerbaarheid van de voorgestelde maatregelen door scholen, samenwerkingsverbanden, de openbare lichamen en de door hen aangewezen leerplichtambtenaren en artsen, psychologen en pedagogen.⁴⁵

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

De Afdeling merkt bovendien op dat de memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel al uitgaat van latere inwerkingtreding van de betreffende onderdelen, zonder toelichting van de nog te nemen stappen en het tijdsplan om de scholen in Caribisch Nederland te kunnen aansluiten op het register. Het is hierdoor ook niet inzichtelijk hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de uitkomsten van twee al in 2021 afgeronde pilots en het daarop volgende streven om Bonaire in 2022 aan te sluiten en de andere openbare lichamen in 2023.⁴⁸

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

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

De vice-president van de Raad van State,

⁴⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35300-IV, nr. 11, p. 3. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 8 november 2023, W16.23.00190/II (adviesaanvraag inzake de 12^e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

⁴⁵ Zie ook Evaluatie onderwijszorg Caribisch Nederland, Oberon, 2020.

⁴⁶ Paragraaf 8.3 van de memorie van toelichting, ‘Autoriteit persoonsgegevens’.

⁴⁷ Brief van 29 juni 2023 met kenmerk 38014428.

⁴⁸ Toegelicht in Kamerstukken II 2021/22, 35963, nr. 3, paragraaf 8.