



Adviescollege toetsing regeldruk

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. Persoonsgegevens
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR2549/2022-U113

Uw referentie

Datum 21 oktober 2022
Betreft Wetsvoorstel terugdringen verzuim

Geachte heer Persoonsgegevens

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 12 september 2022 het *Wetsvoorstel terugdringen verzuim* ontvangen voor toetsing.¹ De internetconsultatie is gehouden van 19 juli 2022 tot 23 september 2022. Het wetsvoorstel dat is aangeboden aan ATR, is een aangepaste versie van de versie die voor de internetconsultatie is gebruikt.

Het wetsvoorstel heeft als doel dat zoveel mogelijk kinderen zoveel mogelijk aanwezig zijn op school en daar onderwijs volgen. Het bevat daartoe maatregelen die zijn gericht op het beter in beeld brengen van het verzuim. Deze maatregelen moeten bewerkstelligen dat scholen en instellingen *alle* soorten verzuim registeren en ook verzuimbeleid opstellen. Het voorstel regelt ook dat de samenwerkingsverbanden een wettelijke taak krijgen ten aanzien van het terugdringen van verzuim. Zodoende is er een grondslag om de samenwerkingsverbanden verzuim- en vrijstellingsgegevens te kunnen verstrekken uit het register onderwijsdeelnemers.

Verder bevat het voorstel een aanpassing van de procedure voor het geven van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet. Deze aanpassing leidt tot meer flexibiliteit in de duur van die vrijstelling. Bij het verzoek om een vrijstelling moet voortaan altijd advies gevraagd worden aan het samenwerkingsverband over het onderwijskundig perspectief van een leerling.

Het wetsvoorstel gaat in beginsel ook gelden voor Caribisch Nederland.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ De volledige titel is Voorstel van Wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het terugdringen van verzuim.

1. Nut en noodzaak

Volgens de toelichting waren er in het schooljaar 2018-2019 circa 15.000 kinderen die om verschillende redenen meerdere weken niet naar school gingen. Bij 6.000 van deze kinderen ging het om een vrijstelling van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden. Onderzoek naar ziekteverzuim op school laat zien dat in het funderend onderwijs en in het mbo sprake is van zorgelijke signalen over verzuim. Het onderzoek beveelt daarom aan om te investeren in de registratie van aan- en afwezigheid, te streven naar meer eenheid in de aanpak van verzuim, helder verzuimbeleid vast te stellen en te zorgen dat dit beleid ook uniform wordt toegepast. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel lukt het scholen op dit moment niet voldoende om te kijken naar patronen van verzuim en de totale aanwezigheid van leerlingen.

Het doel van het voorstel is dat zoveel mogelijk kinderen zoveel mogelijk aanwezig zijn op school en onderwijs volgen. Om dit te bereiken voorziet het wetsvoorstel in maatregelen om meer uniformiteit te brengen in het verzuimbeleid van scholen en instellingen. Het expliciteert de rol van de samenwerkingsverbanden bij het tegengaan van verzuim. En het zorgt voor aanpassing van de procedure voor vrijstellingen van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden.

Het college merkt op dat het voorstel nieuwe registratieverplichtingen met zich meebrengt. Deze komen bovenop de verplichtingen waaraan scholen en professionals al moeten voldoen. Het college constateert dat het voorstel geen concrete doelstellingen bevat met betrekking tot de mate waarin de nieuwe verplichtingen en het daarop te baseren verzuimbeleid het schoolverzuim en de schooluitval moeten verminderen. Hierdoor is het (voor de wetgever) niet goed mogelijk om te bepalen of de regeldrukeffecten van het voorstel proportioneel zijn.

1.1 Het college adviseert een concrete doelstelling te formuleren voor het terugdringen van schoolverzuim en schooluitval en voor het verminderen van het aantal vrijstellingen van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden.

2. Minder belastende alternatieven

Vrijstellingen van de leerplicht worden afgegeven op grond van een oordeel van een daartoe aangewezen arts. Het voorstel bepaalt dat deze arts een onderwijskundig advies moet betrekken bij dit oordeel. Dit moet leiden tot minder vrijstellingen van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden. Het wetsvoorstel gaat daarbij niet in op mogelijk minder belastende oplossingen binnen het onderwijs om ouders en jongeren te ondersteunen, zoals de mogelijkheid om af te wijken van de fysieke onderwijstijd, bijvoorbeeld door middel van afstandsonderwijs.²

2.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het voorstel aan te geven of en zo ja welke mogelijk minder belastende oplossingen zijn gezien om binnen het onderwijs leerlingen te ondersteunen en waarom die oplossingen niet zijn gekozen.

Verder maakt het voorstel meer flexibiliteit in de duur van de vrijstelling mogelijk. Hierdoor hoeven ouders en leerlingen niet elk jaar opnieuw een vrijstelling aan te vragen, als al duidelijk is dat die vrijstelling kan worden gegeven voor een langere periode. Deze wijziging maakt de procedure minder belastend.

² De mogelijkheden zijn benoemd bij de uitwerking van de verzuimaanpak: [Uitwerking verzuimaanpak.doc \(live.com\)](#)

3. Werkbaarheid

Een essentieel onderdeel van het van het voorstel is de verplichte *registratie* door scholen van *alle* soorten verzuim, geoorloofd en ongeoorloofd. De verzuimregistratie moet scholen in staat stellen patronen van verzuim te herkennen, op individueel en op groepsniveau, zodat vroegtijdige interventie bij beginnende en problematische afwezigheid mogelijk is. Schoolverzuim kan namelijk een voorbode zijn voor uitval. Het doel is dat zoveel mogelijk kinderen zoveel mogelijk aanwezig zijn en onderwijs volgen. Een goede registratie dient hierbij als een ondersteunend hulpmiddel.

De toelichting bij het wetsvoorstel gaat ook in op de verplichte *melding* door scholen van *ongeoorloofd* verzuim bij de leerplichtambtenaar (via DUO). Aangegeven is dat het melden hiervan complex en arbeidsintensief is mede door de verschillende soorten verzuim. Aangezien het wetsvoorstel voor de toekomst ook de mogelijkheid biedt om informatie over geoorloofd verzuim te delen met de leerplichtambtenaar (via DUO), verwacht het college dat de complexiteit van de verzuimadministratie en het gebruik daarvan zal toenemen. Om de uniformiteit van de registratie te bevorderen wordt bij algemene maatregel van bestuur nog nader bepaald waaraan de verzuimregistratie moet voldoen en welke "categorieën" gehanteerd worden. Of de verzuimregistratie werkbaar zal zijn voor de scholen en de scholen voldoende zijn toegerust om aan de verplichtingen te voldoen, is daardoor nog onduidelijk.

3.1 Het college adviseert ter voorbereiding op de implementatie van het wetsvoorstel in de praktijk te inventariseren of en wanneer de betrokken professionals voldoende en adequaat zijn toegerust om aan de wettelijke verplichtingen en de verwachtingen ten aanzien van registratie en advies-taken te kunnen voldoen.

3.2 Het college adviseert om nader uiteen te zetten of en in hoeverre scholen over voldoende mensen en middelen beschikken om aan de extra registratieverplichtingen te voldoen.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn kwalitatief en kwantitatief niet volledig in beeld gebracht. De impact van de maatregelen voor met name de scholen is zodoende niet inzichtelijk. Het gaat onder meer om onderstaande aspecten van regeldruk.

Aanscherping verzuimbeleid:

- Kennisnemingskosten: scholen moeten kennis nemen van het wetsvoorstel en ouders en leerlingen moeten kennisnemen van het verzuimbeleid van de school.
- De verplichting om verzuimbeleid op te stellen gaat gelden voor alle scholen en instellingen, zowel bekostigde als niet-bekostigde scholen of instellingen. Dit leidt tot meer structurele regeldruk vanwege het (jaarlijks) opstellen van het verzuimbeleid, het opnemen daarvan in de schoolgids en het registreren van alle vormen van beleid en de analyse daarvan. Mogelijk neemt de structurele regeldruk verder toe als scholen moeten deelnemen aan monitoring en evaluatie in het kader van de uitvraag voor de jaarlijkse leerplichttelling.
- De structurele regeldruk neemt naar verwachting verder toe door de mogelijkheid om ook bij ongeoorloofd verzuim van minder dan zestien uur in vier weken een melding te doen bij de leerplichtambtenaar.
- De toezichtlasten voor scholen zullen toenemen, doordat de Inspectie van het Onderwijs zal (moeten) toezien op naleving van de nieuwe verplichtingen.

- Er zijn incidentele regeldrukgevolgen door het aanpassen van administratieve processen bij de implementatie van de verplichtingen.

Wettelijke taak van samenwerkingsverbanden in het tegengaan van verzuim:

- Het structureel mogen ontvangen van meldingen (via DUO) over ongeoorloofd verzuim, vraagt naar verwachting (eenmalig) aanpassing van administratieve processen en systemen binnen de afzonderlijke samenwerkingsverbanden.

Uitbreiding van de procedure bij het verzoek om een vrijstelling van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden:

- De nieuwe verplichting om het onderwijskundig perspectief te betrekken bij het verzoek om een vrijstelling heeft gevolgen voor de inhoudelijke nalevingskosten voor de samenwerkingsverbanden, de artsen en de ouders of verzorgers.

4.1 Het college adviseert alle regeldrukeffecten te beschrijven en de regeldrukkosten volledig en correct te berekenen, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het voorstel niet indienen.

Het dictum brengt tot uitdrukking dat het voorstel tot een zwaardere registratielast bij scholen en professionals leidt, zonder dat duidelijk is welk concreet maatschappelijk effect wordt beoogd en zonder dat duidelijk is dat de maatregelen dit effect daadwerkelijk zullen bewerkstelligen. Daarbij weegt zwaar dat de werkdruk en de registratieverplichtingen in het onderwijs al groot zijn. Niet duidelijk is of scholen en professionals voldoende zijn toegerust voor de extra registratieverplichtingen. De regeldrukgevolgen zijn verder voor een belangrijk deel niet in beeld gebracht. Het ontbreken van een concrete doelstelling en van een adequaat inzicht in de omvang van de regeldrukgevolgen betekent dat het (voor de wetgever) niet goed mogelijk is om te beoordelen of deze gevolgen proportioneel zijn.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

Persoonsgegevens

Voorzitter

Persoonsgegevens

Secretaris



> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
t.a.v. de Directeur-generaal Primair- en Voortgezet Onderwijs
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Contact

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Uw brief van

24 april 2023

Uw kenmerk

38014428

Onze referentie

HD.023.070

Bijlagen

1: Inhoudelijke opmerkingen
2: Reactie Inspectie van het
Onderwijs

Datum: 29 juni 2023

Betreft: Uitvoeringstoets wetsvoorstel terugdringen verzuim

Geachte mevrouw *Persoonsgegevens*,

Met uw brief van 24 april 2023 (kenmerk 38014428) heeft u mij verzocht om een uitvoeringstoets uit te brengen op het wetsvoorstel terugdringen verzuim (hierna: het wetsvoorstel).

Conclusie

Met deze brief kan ik u melden dat het wetsvoorstel terugdringen verzuim wijzigingen in systemen en processen voor het hoofdproduct Onderwijsregisters (Registers) en de afdeling Informatieproducten (IP) met zich meebrengt. DUO acht de wijzigingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel maakbaar, haalbaar en uitvoerbaar. Verderop in deze brief geef ik nadere uitleg.

Inhoud

Dit wetsvoorstel stelt deelname van kinderen en jongeren aan het onderwijs centraal en wil verzuim en schooluitval tegen gaan. Om dit doel te bereiken worden met het wetsvoorstel vijf zaken geregeld:

- Het aanscherpen van het verzuimbeleid;
- het registreren van verzuim in vastgestelde categorieën;
- het tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim;
- het verbeteren van regionaal en landelijk zicht op verzuim; en
- het aanscherpen van de procedure voor een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de Leerplichtwet (LPW).

Reactie Inspectie van het Onderwijs en Accountantsdienst Rijk

In het kader van het geïntegreerde toezicht is het wetsvoorstel ook uitgezet bij de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) en de Auditdienst Rijk (ADR). De opmerkingen van de IvHO treft u aan in bijlage 2. Van de Auditdienst Rijk is tot op heden geen reactie ontvangen.

Consequenties voor DUO

Registers

Bij het beoordelen van de consequenties is géén rekening gehouden met een eventuele implementatie voor Caribisch Nederland (CN). Op dit moment is CN nog niet op het ROD aangesloten. DUO blijft graag met u in gesprek of en wanneer de implementatie van deze onderdelen van het wetsvoorstel voor CN wenselijk is.

Het wetsvoorstel raakt Registers op de volgende punten:

Verbeteren van regionaal en landelijk zicht op verzuim

Voor het verbeteren van regionaal en landelijk zicht op het volledige verzuim, dus zowel het ongeoorloofde als ook het geoorloofde verzuim van leerlingen, voorziet het wetsvoorstel in het delen van geaggregeerde informatie op schoolniveau met leerplichtambtenaren, samenwerkingsverbanden en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het ligt voor de hand om deze informatie via DUO in te winnen omdat scholen en instellingen gewend zijn om informatie over verzuim aan DUO te leveren. Voor het inwinnen zijn twee routes denkbaar, waarvan het mogelijk wenselijk is om beide routes te implementeren. De eerste route verloopt via invoerschermen op Mijn DUO, waar de scholen kunnen inloggen en de gevraagde informatie kunnen invoeren. Het gaat hierbij om een uitbreiding van het reeds bestaande verzuimloket. De tweede route verloopt via een machine-to-machine (m2m)-koppeling, waarbij de gegevens via het leerling-/studentadministratiesysteem naar DUO worden verstuurd. Bij een route via een m2m-koppeling bestaat een afhankelijkheid van de softwareleveranciers van de diverse pakketten die in het onderwijsveld worden gebruikt. Daarnaast beschikken niet alle scholen over een softwarepakket dat geschikt is voor gegevensuitwisseling met DUO. De mogelijkheid om de gevraagde gegevens via invoerschermen op Mijn DUO te kunnen leveren zal derhalve onmisbaar zijn om de gegevens van alle scholen en instellingen te kunnen ontvangen. Anderzijds zijn de scholen uit het primair onderwijs (po) niet bekend met het verzuimloket. Een m2m-koppeling lijkt voor deze groep wel de meest gewenste oplossing.

Het zicht op het aantal leer- of kwalificatieplichtigen zonder inschrijving of vrijstelling (absoluut verzuimers) per gemeente wordt op dit moment op jaarlijkse basis via de leerplichttelling verkregen. Deze gegevens worden door de gemeenten zelf geleverd aan de afdeling IP. Gezien de inspanning die het van gemeenten en de afdeling IP vraagt om deze informatie vaker beschikbaar te stellen (zie verderop onder consequenties voor IP), kan worden overwogen om deze informatie voor wat betreft absoluut verzuimers af te leiden uit de bij DUO bekende gegevens. Deze afleiding gebeurt al maandelijks voor gemeenten, die hiermee worden geïnformeerd over de (potentieel) absoluut verzuimers binnen de gemeente. Hoewel DUO niet over alle denkbare inschrijvingen beschikt, gaat deze afleiding met de aansluiting van de B3- en B4-scholen op het Register Onderwijsdeelnemers (ROD) vanaf augustus 2023, de informatie zoals deze door de gemeenten zelf kan worden geleverd goed benaderen. Deze gegevens zouden dan ook van voldoende kwaliteit moeten zijn om het doel, het verbeteren van het regionaal en landelijk zicht op het aantal absoluut verzuimers, te behalen. Voor Registers heeft het beschikbaar stellen van deze informatie aan IP voor het verwerken tot informatieproducten een minimale impact.

Het zicht op het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de LPW kan niet uit het ROD, onderdeel vrijstellingen, worden afgeleid. Hier is de reden van de vrijstelling niet in opgenomen. Wel wordt deze informatie nu jaarlijks via de leerplichttelling inzichtelijk. Als het noodzakelijk is om frequenter inzicht te krijgen in de actuele stand omtrent het aantal afgegeven vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de LPW, zou deze informatie - op geaggregeerd niveau - via een invoerscherm op Mijn DUO geleverd kunnen worden. Dit zou kunnen door het invoerscherm van het ROD, onderdeel vrijstellingen, uit te breiden zodat een gemeente de geaggregeerde informatie over de vrijstellingen kan doorgeven.

Indien Registers de opdracht krijgt om de geaggregeerde informatie over verzuim op schoolniveau en het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a in te winnen, zal deze informatie géén onderdeel uitmaken van het ROD. De informatie zal wel bij Registers worden opgeslagen zodat IP de gegevens kan verwerken tot informatieproducten.

DUO gaat er voorts vanuit dat er vanuit Registers bewaakt zal moeten worden of alle scholen en/of gemeenten de gevraagde informatie hebben aangeleverd en eventuele rappelacties uitvoert. Hiervoor zal mogelijk extra personele inzet vereist zijn. Overigens staat het mogelijke inwinnen (en rappelleren) van deze gegevens via Registers los van de jaarlijkse inzet van IP ten behoeve van de leerplichttelling.

Tijdig betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim

Het wetsvoorstel regelt de explicitering van de wettelijke grondslag voor verzuimmeldingen met een omvang van minder dan 16 uur in 4 weken voor leerplichtigen. Deze verduidelijking vergt geen aanpassingen in de keten, aangezien de meldingen al kunnen worden gedaan.

Procedure vrijstelling op grond van artikel 5 onder a

Een deel van de wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen met betrekking tot de procedure voor het verkrijgen van een vrijstelling op grond van artikel 5 onder a van de LPW is al in een eerder stadium door DUO getoetst (onze referentie HD.021.022). De conclusie van deze toetsing was dat er géén impact is voor Registers en deze is onverminderd van toepassing.

Informatieproducten

Het wetsvoorstel raakt IP op het punt van het verbeteren van regionaal en landelijk zicht op verzuim. Om dit doel te bereiken, zullen in overleg met de ontvangende partijen informatieproducten voor samenwerkingsverbanden, gemeenten en het Ministerie van OCW worden ontwikkeld. Daarbij zal naast de frequentie van het beschikbaar stellen van deze informatie, ook de manier van aanbieden aan bod komen. Ontsluiting van bestanden via Mijn DUO voor gemeenten en samenwerkingsverbanden ligt wel voor de hand aangezien partijen hier al op aangesloten zijn.

De informatieproducten zullen op geaggregeerd niveau (school- c.q. gemeenteniveau) informatie over absoluut en relatief verzuim en over vrijstellingen op grond van artikel 5 onder a van de LPW bevatten. Voor een goede vergelijkbaarheid van de gegevens is het belangrijk dat de geaggregeerde informatie over relatief verzuim op het niveau van klokuren wordt verzameld.

Mocht u het nodig achten om de gegevens over absoluut verzuim, vaker dan nu al het geval is in het kader van de leerplichttelling, door de gemeenten te laten verstrekken aan IP, dan leidt dit naar verwachting tot een forse personele inspanning. De ervaring die IP heeft opgedaan in het kader van de leerplichttelling laat zien dat er veel handmatig werk vereist is en richting veel gemeenten een rappel noodzakelijk is.

Bekostiging

Op basis van het wetsvoorstel voorziet DUO mogelijk beperkte gevolgen voor het hoofdproduct bekostiging indien handhaving van het verzuimbeleid kan leiden tot sancties waar DUO uitvoering aan moet geven. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de systemen van het hoofdproduct bekostiging.

Kosten

Een kostenraming voor de wijzigingen die voortvloeien uit dit wetvoorstel kan niet eerder plaatsvinden dan bij de toetsing van lagere regelgeving. Wel kan vooruitlopend op de raming aangegeven worden dat de impact voor Registers, afhankelijk van de gekozen oplossingsrichting, **per onderdeel** (uitbreiding verzuimloket, uitbreiding berichtenverkeer m2m en uitbreiding vrijstellingenloket) in de categorie 'small' valt. Het eventueel beschikbaar stellen van geaggregeerde gegevens over absoluut verzuim aan IP valt in de categorie 'extra small'.

Voor IP geldt dat de impact afhankelijk is van de inhoud van de gevraagde informatieproducten, maar wordt de impact voor het ontwikkelen eveneens beschouwd als categorie 'small'.

Scholen/instellingen en gemeenten

Het wetsvoorstel voorziet in een aanscherping van het verzuimbeleid op school. Hiervoor worden enkele voorschriften gesteld die deels ook nog moeten worden uitgewerkt in nadere regelgeving. Het wetsvoorstel in de huidige vorm zal binnenkort door uw medewerkers op een Ketendag Verzuim gepresenteerd worden aan scholen, instellingen en leveranciers van administratiepakketten voor scholen/instellingen en gemeenten.

Mocht de leveranciers van de administratiepakketten gevraagd worden om aanpassingen door te voeren teneinde de gegevenslevering van geaggregeerde verzuimgegevens op schoolniveau mogelijk te maken, dan zullen de softwareleveranciers conform afspraak minimaal negen maanden de tijd voor het systeemontwikkelingstraject moeten hebben. Dit betekent dat uiterlijk in oktober 2023 op detailniveau duidelijk moet zijn welke gegevens gedeeld moeten worden. De softwareleveranciers hebben tijdens een bijeenkomst met DUO aangegeven niet positief tegenover een m2m-koppeling te staan, deze wordt als niet proportioneel ervaren. Zij vinden het wenselijker om de gegevens van scholen/instellingen middels schermen of het uploaden van bestanden te verzamelen.

Mogelijk is er ook sprake van enige impact op softwareleveranciers als de geaggregeerde verzuimgegevens op schoolniveau voor alle sectoren in klokuren in plaats van deels in lesuren gerekend moeten worden, waarbij de leveranciers unaniem hebben aangegeven het gebruik van klokuren over alle sectoren heen als essentieel te zien.

Managementafspraken en opdrachtverlening

Ik verzoek u binnen acht weken na ontvangstdatum op deze toets te reageren en daarin duidelijkheid te geven over het vervolgtraject. Gezien de planning van DUO en de softwareleveranciers zal bij een gewenste datum inwerkingtreding van 1 augustus 2024 de uitwerking in lagere regelgeving uiterlijk in oktober 2023 afgerond moeten zijn.

DUO blijft graag nauw betrokken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. Daarbij zullen ook eventuele knelpunten met betrekking tot de uitvoerbaarheid en haalbaarheid tijdig ter tafel worden gebracht.

Met vriendelijke groet,

De directeur-generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens

Bijlage 2

Reactie IvhO op het wetsvoorstel terugdringen verzuim

Ten aanzien van nalevingsaspecten

Maak duidelijk(er) in de wet en in de Memorie van Toelichting (MvT) welk samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor een advies als daarom gevraagd wordt. Geef ook aan welke gemeente verantwoordelijk is (woonplaatsbeginsel?). Het opnemen van een stroomschema kan hierbij handig zijn.

Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten

Als de wetgever wil dat het samenwerkingsverband de data m.b.t. het verzuim gebruikt en benut ten gunste van het realiseren van wettelijke taken, dan moeten de data regelmatig gedeeld of geactualiseerd worden. Het wetsvoorstel/de MvT maakt nu niet duidelijk wat de frequentie zal zijn. Consulteer de (vertegenwoordigers van) samenwerkingsverbanden over de voor hen wenselijke frequentie.

Ten aanzien van uitvoerbaarheidsaspecten specifiek m.b.t. capaciteit

-

Ten aanzien van rechtmatigheidsaspecten

-

Eventueel overig commentaar

- Wat betreft aanscherping van het verzuimbeleid: Er is sprake van richtinggevende kaders en er worden diverse elementen benoemd die deel kunnen uitmaken van het beleid, maar er moet nog veel 'nader worden bepaald'. Zoals de gewijzigde wetstekst er op dit moment uitziet zien wij nog weinig verandering qua aanscherping en vragen wij ons af of scholen begrijpen wat 'goed' verzuimbeleid in moet houden.
- Het lijkt ons goed dat alle soorten verzuim verplicht worden geregistreerd (doen meeste scholen al is onze ervaring, alleen is de deugdelijkheid niet altijd op orde), maar zou je dan ook niet een meldplicht bij een x-aantal uren in een bepaalde periode verwachten, zoals bij ongeoorloofd verzuim? Of aangeven dat scholen in het kader van hun verzuimbeleid dit moeten opnemen?
- Bij verbeteren regionaal en landelijk zicht op verzuim: de samenwerkingsverbanden moeten nu meer data over verzuim krijgen/verzamen. Is een verantwoording over het verzuim van leerlingen in het jaarverslag van het SWV verplicht? Zo nee, dit lijkt ons goed voor de transparantie en verantwoording. Het zicht hebben op geaggregeerde beelden van verzuim per school, bestuur of SWV is ook voor de IvhO zeer van belang in het kader van jaarlijkse risico-analyses om te bepalen waar we kwaliteitsonderzoeken kunnen doen. Wij lezen dit niet terug in de UT. Hoe krijgt de IvhO informatie over dit geaggregeerde verzuim per school, bestuur of SWV?
- Het wetsvoorstel gaat er wel erg vanuit dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de leerplicht. Dat is in individuele casussen natuurlijk zo. Op schoolniveau zal het er ook vanaf hangen of de gemeente een samenwerkingsovereenkomst zal aangaan met ons. Nu zijn wij bang dat de gemeenten een louter adviserende rol op zich kunnen nemen richting een school en wij missen de toezichthoudende rol (van IvhO, of van de gemeenten mits ze een samenwerkingsovereenkomst aangaan).

Voorstel van wet

Op pagina 8 (artikel 8.16b) wordt in het eerste lid verwezen naar de Leerplichtwet 1969. Hier ontbreekt de verwijzing naar het wetsartikel, namelijk artikel 1 onder j Leerplichtwet 1969. Daarin is namelijk de definitie van "verzuim" opgenomen.

Memorie van toelichting

- In het gehele document wordt op diverse wijzen verwezen naar artikel 5 onder a van de Leerplichtwet 1969. Op pagina 14 (paragraaf 1.3, tweede alinea) ontbreken bij opsomming nummer 5 een aantal woorden". Er wordt nu verwezen naar "vrijstelling 5 onder a". Dit geldt ook voor opsomming 4 op pagina 15. Hier wordt verwezen naar "vrijstellingen vijf onder a". Zie bijvoorbeeld ook pagina 25 (tabel huidig / voorstel). Hierin wordt ook alleen verwezen naar "vijf onder a". Op meerdere plekken staat soms "vijf" of "5" of wordt op een andere wijze verwezen naar de bepaling. Op o.a. pagina 13 is wel een volledige verwijzing opgenomen. Voorstel is om overal in het document op dezelfde manier te verwijzen.
- Op pagina 24 wordt in de tweede alinea gesproken over "leerplichtorganisaties". Dit is geen wettelijke term. Er kan beter gesproken worden over gemeenten.
- Op pagina 24 wordt in de tweede alinea gesproken over "ongeoorloofd verzuim". Bij de leerplichttelling gaat het juist om ongeoorloofd verzuim. Vermoedelijk wordt hier de verkeerde term gebruikt.
- Op pagina 25 staat in de tweede alinea het volgende: "Wel kunnen zorgen worden besproken, ook als er alleen nog sprake is van zorgelijk verzuim, en kan samen worden gezocht naar het best passende aanbod voor een leerling." Dit is enigszins tegenstrijdig: er kunnen geen gegevens over een specifieke leerling worden gedeeld, wel kan worden gezocht voor het best passende aanbod voor een leerling. Dit maakt het onduidelijk of er nu wel of niet over een individuele leerling gesproken kan worden, die geoorloofd maar wel zorgelijk verzuimt.
- Op pagina 27 wordt bovenaan de pagina gesproken over "landelijk verzuimbeleid". Wat is het landelijk verzuimbeleid? Bestaat dat? Of wordt bedoeld: landelijke wetgeving?
- Op pagina 33 staat in de eerste alinea het volgende: "Hetzelfde geldt op landelijk niveau; het is heel behulpzaam voor beleidsmakers om te zien of in bepaalde gemeenten of regio's meer wordt verzuimd, ook weer om erop te sturen dat het ondersteuningsaanbod wordt aangepast en daarmee verzuim en thuiszitters te voorkomen." Dit veronderstelt dat verzuim altijd of vaak veroorzaakt wordt door het ontbreken van bepaald ondersteuningsaanbod. In werkelijkheid is dat slechts een deel van de oorzaak van verzuim.

Artikelsgewijze toelichting

Op pagina 46 bovenaan wordt verwezen naar artikel 2.47, zevende lid, onderdelen b tot en d van de WVO 2020. In dit wetsvoorstel is hieraan ook onderdeel e toegevoegd. Dit onderdeel ontbreekt



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Autoriteit Persoonsgegevens
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag
Hoge Nieuwstraat 8, 2514 EL Den Haag
T 070 8888 500 - F 070 8888 501
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

1. KenO

Ministerie van OCW	
Zaaknr	
Datum reg	08 JUNI 2023
:nr	
Directie	KenO

Datum
6 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-05979

Uw brief van
7 oktober 2022 en 19 april 2023

Contactpersoon
Persoonsgegevens

Uw kenmerk
34034688

Onderwerp
Advies over het concept voor de wet over het terugdringen van verzuim

Geachte heer Persoonsgege...

Bij brief van 7 oktober 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor de Wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969 en enige andere onderwijswetten in verband met het terugdringen van verzuim. Per email van 19 april 2023 is een gewijzigd conceptwetsvoorstel (hierna: het concept) toegestuurd. Het advies van de AP ziet op dit concept van 19 april 2023.

De AP heeft een aantal opmerkingen over het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

De regering heeft zich in het coalitieakkoord 2021-2025 tot doel gesteld het aantal kinderen dat onnodig niet naar school gaan terug te brengen tot nul.¹ Het concept beoogt hieraan een bijdrage te leveren door het voorkomen en terugdringen van verzuim en schooluitval. Hiertoe worden de volgende vijf maatregelen voorgesteld:

1. Het aanscherpen van het verzuimbeleid op scholen en instellingen (hierna: scholen):
Het concept schrijft voor dat nader vast te stellen elementen altijd in het verzuimbeleid moeten worden opgenomen. Dit beleid wordt in de schoolgids of studentenstatuut opgenomen.

¹ Coalitieakkoord 2021 - 2025, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, 15 december 2021, p. 24.



Datum

6 juni 2022

Ons kenmerk

z2022-05979

2. Het verplicht registreren van alle soorten verzuim in categorieën:²
In lagere regelgeving wordt geregeld dat scholen afwezigheid dienen te registreren in de categorieën geoorloofd, ongeoorloofd en luxe verzuim³. Scholen mogen aanvullende absentieredenen noteren, wanneer zij dat beschrijven in hun verzuimbeleid. Zo wordt volgens de toelichting beter en eenduidiger inzichtelijk waarom en wanneer kinderen verzuimen of uitvallen.⁴
3. Het tijdig kunnen betrekken van de leerplichtambtenaar bij verzuim:
Het concept verduidelijkt dat scholen verzuimgegevens kunnen leveren aan de leerplichtambtenaar (via het register onderwijsdeelnemers), wanneer sprake is van verzuim zonder geldige reden dat minder dan zestien uur in vier weken bedraagt.⁵
4. Het verbeteren van het regionaal en landelijk zicht op verzuim:
Het concept bepaalt dat er verzuimgegevens, geaggregeerd op schoolniveau, worden verstrekt aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de beleidsvoorbereiding over verzuim, aan de leerplichtambtenaar voor toezicht op de leerplicht, en aan het samenwerkingsverband voor het realiseren van dekkend onderwijsaanbod. Ook wordt het aantal vrijstellingen op grond van artikel 5, onder a, van de Leerplichtwet 1969⁶ (hierna: de vrijstelling) in de betreffende regio verstrekt aan het samenwerkingsverband om te zorgen voor een dekkend aanbod van onderwijsmogelijkheden in die regio.
5. Aanscherping van de procedure van de vrijstelling:
Het concept schrijft voor dat een arts⁷ het onderwijskundig perspectief van de jongere betreft in zijn verklaring voor een vrijstelling. Op verzoek van de arts adviseert het samenwerkingsverband over het onderwijskundig perspectief. Ook komt er meer variatie in de duur van de vrijstelling.⁸

Voorafgaand

Doeleinde reductie thuiszitters naar nul

Het concept beoogt bij te dragen aan het doeleinde om thuiszitters te reduceren tot nul. Hoewel deze reductie tot nul een nobel streven is, kan het ook als onrealistisch worden aangemerkt. (Sporadisch) spijbelen of luxeverzuim zal niet, althans niet zonder zeer ingrijpende maatregelen, volledig kunnen

² Scholen hebben op dit moment geen verplichting om geoorloofd verzuim te registreren.

³ Luxeverzuim betreft zonder toestemming van de school of leerplichtambtenaar tijdens de schoolperiode met vakantie gaan.

⁴ Memorie van toelichting, p. 14.

⁵ Op dit moment is er slechts een impliciete wettelijke mogelijkheid om deze gegevens te leveren (memorie van toelichting, p. 23). Scholen zijn *verplicht* om verzuimgegevens te leveren, wanneer het verzuim zonder geldige reden zestien uur of meer in vier weken bedraagt.

⁶ Dit betreft een volledige vrijstelling van de leerplicht voor jongeren die op basis van psychische of lichamelijke gronden niet kunnen staan ingeschreven op een school.

⁷ Of door een universitair geschoolde of daarmee bij ministeriële regeling gelijkgestelde pedagoog of psycholoog.

⁸ Op dit moment kan de vrijstelling worden afgegeven voor de duur van een jaar of de gehele leerplichtige leeftijd. Het concept stelt voor om deze tweedeling te laten vervallen. In plaats daarvan moet uit de verklaring van de arts blijken voor welke periode deze de jongere niet in staat acht om onderwijs te volgen op een school.



Datum

6 juni 2022

Ons kenmerk

Z2022-05979

worden uitgebannen. Het gevaar bestaat dat dit doeleinde wordt aangegrepen ter rechtvaardiging van (steeds) ver(der)gaande inbreuken op de bescherming van persoonsgegevens van kinderen en jongeren.

De AP benadrukt dat dit doeleinde geen vrijbrief is voor gegevensverwerkingen, maar dat alle gegevensverwerkingen, al dan niet voorgesteld in dit concept, moeten voldoen aan het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en de AVG, en het in die kaders geldende evenredigheidsbeginsel.

Advies

Probleemstelling stijging vrijstellingen

Volgens de toelichting is het aantal vrijstellingen in de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. De toelichting spreekt van meer dan een verdubbeling in het schooljaar 2021-2022 ten opzichte van het schooljaar 2010-2011.⁹ Door het invoeren van passend onderwijs werd juist een daling verwacht.¹⁰

De toelichting verwijst in dit kader naar een onderzoek uit 2016¹¹ naar de oorzaken van deze stijging.¹² In het eindrapport van dit onderzoek (hierna: het eindrapport) wordt geconcludeerd dat het beeld over deze stijging de nodige nuance verdient.¹³ Hoewel de groei volgens het eindrapport deels feitelijk kan zijn, is het ook deels een geregistreerde groei. Doordat de registratie in de afgelopen jaren namelijk steeds meer aandacht heeft gekregen en definities zijn verduidelijkt, zijn de cijfers bij meerdere gemeenten opgehoogd.¹⁴ Bovendien is voor het overgrote deel van de vrijgestelden de problematiek dusdanig dat een vrijstelling ook terecht lijkt, aldus het eindrapport.

Deze nuances komen niet aan de orde in de toelichting bij het concept. De geponeerde probleemstelling kan daardoor een vertekend beeld van de werkelijkheid geven.

De AP adviseert om het beeld over de stijging van het aantal vrijstellingen in de toelichting in overeenstemming te brengen met het eindrapport.

Bijzondere persoonsgegevens

Het concept bepaalt dat bijzondere persoonsgegevens, te weten gegevens over gezondheid, deel kunnen uitmaken van de verzuimgegevens binnen een school. Ook bepaalt het concept dat het samenwerkingsverband gegevens over gezondheid kan verwerken ter advisering van de arts over het onderwijskundig perspectief in het kader van het afgeven van een vrijstelling. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is op grond van de AVG verboden,¹⁵ tenzij er sprake is van een uitzonderingsgrond zoals genoemd in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Daarvoor moet worden voldaan

⁹ In het schooljaar 2010-2011 werd 3.100 keer een beroep op deze vrijstelling gedaan en in het schooljaar 2020-2021 meer dan 7.000 keer (memorie van toelichting, p. 27).

¹⁰ Memorie van toelichting, p. 28.

¹¹ Kamerstukken II 2016/17, 31497, nr. 221, Bijlage: *Onderzoek naar de groei van vrijstellingen '5 onder a'*, Regioplan, oktober 2016.

¹² Memorie van toelichting, p. 28.

¹³ Eindrapport, Voorwoord en p. 40.

¹⁴ Eindrapport, p. II-III en 40.

¹⁵ Artikel 9, eerste lid, van de AVG.



Datum

6 juni 2022

Ons kenmerk

z2022-05979

aan alle eisen die de betreffende uitzonderingsgrond stelt, waaronder het noodzakelijkheidsvereiste. Uit de toelichting blijkt niet welke uitzonderingsgrond van toepassing is.

De AP adviseert om in de toelichting aan te geven welke uitzonderingsgrond van toepassing is en op welke wijze wordt voldaan aan de eisen die de betreffende uitzonderingsgrond stelt, waaronder het noodzakelijkheidsvereiste.

Advisering Caribisch Nederland

Het is niet aan de AP om advies uit te brengen over het concept voor zover het Caribisch Nederland betreft. De AP geeft in overweging het concept ter advisering voor te leggen aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, mocht dit nog niet zijn gebeurd.

Werklast AP

De AP merkt op dat het concept naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies niet eerder dan na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Persoonsgegeven