



Adviescollege
toetsing regeldruk

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

Aan de minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. A.D. Wiersma
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 Wiersma,

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 *ongeorloofd* 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.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris