



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs

Inbreng Verus bij internetconsultaties over het initiatiefwetsvoorstel handhaving recht onderwijs en wetsvoorstel doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp

datum	15 januari 2021	Contactpersoon	Dico Baars
onderwerp	Internetconsultatie	e-mail / mobiel	dbaars@verus.nl / 06-30617460

In deze reactie gaat Verus in op het initiatiefwetsvoorstel tot handhaving van het recht op onderwijs (hierna: 'wetsvoorstel leerrecht') en het wetsvoorstel doorbraakaanpak voor onderwijs en jeugdhulp (hierna: 'wetsvoorstel doorbraakaanpak'). Verus kiest ervoor om één reactie te geven op beide wetsvoorstellen, aangezien beide het doel hebben om verzuim en schooluitval tegen te gaan en daarmee het aantal thuiszitters terug te dringen.

Naar inclusiever onderwijs

Verus is een voorstander van het verder terugdringen van verzuim en het aantal thuiszitters. Het past bij de inzet van Verus in de beweging *naar inclusiever onderwijs*. Wij geloven in een onderwijsstelsel waarin alle kinderen samen leren leven en breed gevormd worden en iedereen welkom is ongeacht talent of beperking. Jonge kinderen verdienen niet pas aandacht in het onderwijs als alle achterstanden eerst zijn gerepareerd. Ouders willen dat hun kind de aandacht en zorg krijgt die het verdient en nodig heeft. Wij steunen initiatieven die door meer aandacht te besteden aan sociale inclusie binnen het onderwijs dit onderwijsstelsel mogelijk maken en reageren dan ook vanuit het perspectief van de beweging *naar inclusiever onderwijs*. Vanuit dit perspectief heeft Verus enkele vragen over - en opmerkingen bij - het wetsvoorstel leerrecht en het wetsvoorstel doorbraakaanpak.

I. Wetsvoorstel doorbraakaanpak

1. Handhaven wettelijk doel samenwerkingsverband

- Bij de invoering van de wetgeving passend onderwijs heeft de wetgever ervoor gekozen als doel van een samenwerkingsverband te formuleren:

"Het samenwerkingsverband stelt zich ten doel een samenhangend geheel van ondersteuningsvoorzieningen binnen en tussen de scholen, bedoeld in de vorige volzin, te realiseren en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning behoeven een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen."

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld het doel te schrappen en te herformuleren als één van de taken van het samenwerkingsverband met dien verstande dat ook een dekkend aanbod aan ondersteuningsvoorzieningen moet worden georganiseerd. Verus acht het van groot

belang de doelstelling van het samenwerkingsverband niet te schrappen (in het tweede lid van de bepaling over het samenwerkingsverband), maar te handhaven, aangezien het samenwerkingsverband bij de invoering van passend onderwijs nadrukkelijk is gekoppeld aan de doelstelling passend onderwijs. De statuten van samenwerkingsverbanden waarin de schoolbesturen deelnemen zijn ook met dit doel opgericht. De samenwerkingsverbanden vormen een beperking van de bevoegdheden van de schoolbesturen. Daarom is het ook dat de samenwerkingsverbanden van de aangesloten schoolbesturen *zijn*. Het is onwenselijk dat door het schrappen van het doel de samenwerkingsverbanden losser kunnen komen te staan van hun oorspronkelijke doel en als superbevoegde gezagsorganen kunnen gaan functioneren.

- In het wetsvoorstel hebben de samenwerkingsverbanden geen wettelijk doel meer, er zijn slechts taken. De samenwerkingsverbanden hebben er inmiddels enkele taken bij gekregen. Het toevoegen van nieuwe taken voor het samenwerkingsverband moet passen binnen de doelstelling van het samenwerkingsverband zoals dat nu in de wet is opgenomen, temeer omdat er sprake is van bekostigingsvoorwaarden die de bevoegdheden van schoolbesturen beperken. De bekostigingsvoorwaarden dienen aan de daarvoor geldende criteria te voldoen. Verus mist in de toelichting of aan deze criteria is voldaan.

2. Verduidelijking van enkele begrippen

- In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om als taak toe te voegen dat het samenwerkingsverband "onverminderd artikel 40, vierde en elfde lid (Wet op het primair onderwijs), het bevoegd gezag begeleidt bij het organiseren van de ondersteuning van een leerling indien als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs sprake is van verzuim als bedoeld in de artikelen 19 of 21a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969". Verus vraagt zich af wat onder "begeleiden" wordt verstaan? Het begrip "begeleiden" lijkt op gespannen voet te staan met de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel A en artikel II, onderdeel A, van het wetsvoorstel (p. 22) waarin de samenwerkingsverbanden de wettelijke taak krijgen ongeoorloofd verzuim tegen te gaan. Hoe verhoudt het "begeleiden" door het samenwerkingsverband zich tot de eigen taak en bevoegdheden van de schoolbesturen om verzuim aan te pakken? Hoe ver reikt het 'begeleiden' door de samenwerkingsverbanden? Wat te doen bij verschil van mening tussen het samenwerkingsverband en het schoolbestuur?
- In de memorie van toelichting valt op dat de begrippen doorbraakaanpak en doorzettingsmacht naast elkaar worden gebruikt. Verus stelt voor de beide begrippen nader toe te lichten.

3. Rol en positie schoolbesturen

- Schoolbesturen zijn in dit voorstel geen partij bij het maken van afspraken tussen de samenwerkingsverbanden en het college van burgemeester en wethouders over de wijze waarop zij handelen indien als gevolg van het ontbreken van een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs sprake is van verzuim als bedoeld in de artikelen 19 of 21a, eerste lid, van de Leerplichtwet 1969. Verus vraagt zich daarom af welke (wettelijke) rol de schoolbesturen hebben in de doorbraakaanpak. Verus stelt voor dat de schoolbesturen in ieder geval partij zijn bij de afspraken op basis van gelijkwaardigheid. Dit is noodzakelijk in de gevallen dat het samenwerkingsverband los staat van het bevoegd gezag.

- Een wettelijke grondslag voor uitwisseling van persoonsgegevens lijkt te voorzien in de behoefte van scholen, samenwerkingsverbanden en gemeenten om de uitwisseling van de benodigde informatie over de thuiszitter mogelijk te maken. Het is echter de vraag of de voorgestelde regeling niet te ruim is. Bij de uitwerking van de wettelijke grondslag, die overigens los staat van de doorbraakaanpak, is aandacht nodig voor de reikwijdte en proportionaliteit.

4. Realistische verwachtingen

- In het wetsvoorstel wordt gepleit voor meer samenwerking tussen samenwerkingsverbanden en de gemeenten. Uit onderzoek (van bijvoorbeeld het SCP uit november 2020: *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*) blijkt dat er heel wat knelpunten zijn bij de gedecentraliseerde uitvoering van de Jeugdwet. De vraag rijst dan ook hoe realistisch de verwachtingen van de voorgestelde doorbraakaanpak zijn en of deze aanpak een oplossing biedt voor het probleem van verzuim en thuiszitters. Is de voorgestelde doorbraakaanpak nodig om tot goede afspraken te komen tussen onderwijs en jeugdhulp?
- Reactie schoolbestuurder: *“Ik ben in het algemeen huiverig voor te veel regelgeving. Met name voor regelgeving die alleen moet worden ingezet op plaatsen waar het niet vanzelf al goed gaat, maar die vervolgens wel een administratieve last is voor alle plaatsen waar het al goed geregeld was (en vaak met minimaal op papier vastgelegde afspraken). Ik ben daarom bang dat dit niet gaat helpen op de plaatsen waar men het niet al vanzelf goed geregeld heeft. Voor je het weet krijg je dan nog dwingendere regelgeving. Daarom wijs ik graag op de rol van de Onderwijsinspectie, die een goed gesprek voert met de samenwerkingsverbanden waar het nog niet goed loopt. Dat is waarschijnlijk effectiever en de samenwerkingsverbanden waar het al goed loopt hebben dan geen last van extra regelgeving.”*

II. Wetsvoorstel leerrecht

- Voorgesteld wordt de Leerplichtwet aan te passen op het recht op onderwijs, zoals dat voortvloeit uit het Kinderrechtenverdrag. Volgens de memorie van toelichting is het doel van het initiatiefwetsvoorstel om de wettelijke basis van het leerrecht – het recht van iedere jongere op zo volledig mogelijke ontplooiing van zijn persoonlijkheid, talenten, en geestelijke en lichamelijke vermogens – te verankeren en te versterken. Verus herkent het belang van ontplooiing van persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens vanuit het perspectief van de beweging *naar inclusiever onderwijs*. Het voorstel vraagt echter om een grondige bezinning op de vraag hoe de voorgestelde wettelijke verankering en versterking zich verhoudt tot de Grondwet (zie punt 1 hieronder).
- Het wetsvoorstel beperkt de gronden waarop een vrijstelling van de leerplicht kan worden verleend. In een recente internetconsultatie heeft Verus zijn beschouwing gegeven over de [voorschriften vrijstelling leerplicht bij richtingbezwaren](#). Verus is van mening dat het, als sluitstuk van de vrijheid van onderwijs, voor ouders mogelijk moet blijven om een ontheffing van de leerplicht te krijgen wegens richtingbezwaren. Voor zover relevant voor het wetsvoorstel leerrecht verwijst Verus graag naar deze inbreng.

1. Verhouding met Grondwet

- In het algemeen merkt Verus op dat de memorie van toelichting veel zaken beschrijft die niet terugkomen in de tekst van het voorstel van wet. Deze opmerking betreft vooral het recht op onderwijs zelf.
- Verus constateert dat een nadere toelichting op de relatie tussen het recht op onderwijs en de Grondwet ontbreekt. Voor de goede orde merkt Verus op dat het recht op onderwijs thans niet in de huidige wetgeving is opgenomen, omdat dit niet volgt uit de Grondwet. Het verdient daarom aanbeveling om de relatie tussen het recht op onderwijs en de Grondwet nader uit te werken.

2. Rol en positie jeugdarts

- Voorgesteld wordt dat de samenwerkingsverbanden een wettelijke meldingsplicht krijgen bij de jeugdarts bij (dreigende) uitval van een leerling. Daardoor wordt de jeugdarts tijdig in staat gesteld om het sociale, pedagogische en fysieke milieu van de jeugdige op school te beoordelen. En de betrokken gemeenten worden, dankzij de meldplicht bij de jeugdarts, in staat gesteld om adequate maatregelen te formuleren ter beïnvloeding van gezondheidsbedreigingen voor de leerling op school en deze, indien nodig dwingend, in te brengen in het op overeenstemming gericht overleg over het ondersteuningsplan van de samenwerkingsverbanden. Verus kan zich vinden in de voorgestelde versterking van de positie van de jeugdarts.
 - Het is de vraag of de melding bij dreigende uitval van een leerling op een school bij de jeugdarts niet aan de school in plaats van aan het samenwerkingsverband moet worden gedaan. Het is wenselijk om terughoudend te zijn in het toewijzen van extra taken aan het samenwerkingsverband (om de redenen als genoemd onder I van deze reactie).
 - Daarnaast vraagt Verus zich af of de versterking van de rol van de jeugdarts correspondeert met de daadwerkelijke capaciteit. Met andere woorden: werkt dit ook echt in de praktijk? En wat is in dit kader de plek en positie van het schoolmaatschappelijk werk?

3. Pedagogisch perspectief op onderwijs

- Het hulp en ondersteuning zo dicht mogelijk bij de leefwereld van het kind organiseren vormt de kern van inclusiever onderwijs, passend onderwijs en de Jeugdwet. Verschillende onderzoekers, zoals [dr. Bert Wiene](#), wijzen er in dit kader op dat voor een succesvolle verwezenlijking hiervan een verschuiving nodig is van een biomedische individuele blik naar een meer contextgerichte blik op het gedrag van leerlingen. In dit kader vraagt Verus dan ook aandacht voor het pedagogisch perspectief op onderwijs.