



**kinder
ombudsman**

het beste besluit:
geef kinderen invloed

Retouradres: Postbus 93122, 2509 AC Den Haag

De heer A.D. Wiersma
Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Betreft: Reactie op wetsvoorstel terugdringen verzuim

Geachte heer Wiersma,

Onlangs heeft u het wetsvoorstel terugdringen verzuim ter consultatie aangeboden. Uw doel is om het aantal leerlingen dat (tijdelijk) niet naar school gaat terug te dringen en onnodig thuiszitten tot nul terug te brengen. Om die reden wilt u de verzuimaanpak verbeteren en daarvoor de wet op drie punten aanpassen.¹

Ik ondersteun uw grote ambitie in het tegengaan van verzuim en thuiszitten. Maar ik heb ook een belangrijke zorg bij uw wetsvoorstel. Voor de groep kwetsbare kinderen met meervoudige of complexe ondersteuningsbehoeften die vastlopen in het onderwijs of zelfs thuis komen te zitten, biedt dit wetsvoorstel geen perspectief op een oplossing. Dat komt omdat de brede ontwikkeling van deze kinderen niet centraal staat. Ik verwacht dat de beoogde wetswijzigingen weinig bijdragen aan het oplossen van de ingewikkelde thuiszittersproblematiek.

Reactie Kinderombudsman op hoofdlijnen

Wat het wetsvoorstel primair doet is scholen aanzetten om sneller en beter inzicht te krijgen in de afwezigheid van leerlingen door eenduidige registratie. Hierdoor kunnen scholen verzuim beter monitoren en preventief actie ondernemen tegen uitval en zo beter sturen op aanwezigheid. Dit aspect van het wetsvoorstel vind ik positief. Naar school gaan is onderdeel van het recht op onderwijs. Ik verwacht dat beter registreren inderdaad kan helpen om een kind in een verzuimsituatie niet uit het oog te verliezen en eerder te handelen.

Ieder kind heeft het recht op een zo volledig mogelijke ontwikkeling. Hiervoor moeten kinderen opgroeien in een omgeving die ervoor zorgt dat ze een goede kindertijd hebben én een goed toekomstperspectief. Bij een kind dat regelmatig verzuimt, dreigt uit te vallen of al langere tijd thuiszit, is er iets aan de hand. Het kan zijn dat er in de omgeving thuis of buitenshuis, zoals op school, ondersteuning ontbreekt. Dan moet onderzocht worden wat er precies speelt en wat het kind nodig heeft. Dit zijn de zogenaamde ontwikkelingsbelangen van het kind die altijd voorop moeten staan bij een besluit hoe een kind dat verzuimt weer tot ontwikkelen en leren kan komen. Het kind moet hier ook zelf zijn mening over kunnen geven en betrokken zijn bij dit besluit. Het bovenstaande volgt rechtstreeks uit de artikelen 3, 6

Pagina 1/6

Datum

6 oktober 2022

Onderwerp

Reactie Kinderombudsman wetsvoorstel terugdringen verzuim

Ons nummer

1695213

Uw brief

-

Uw kenmerk

-

Contactpersoon

-

Kinderombudsman

Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

T 070 356 35 63
info@kinderombudsman.nl
www.kinderombudsman.nl

*De Kinderombudsman
is onderdeel van de
Nationale ombudsman*

¹ [Kamerbrief over uitwerking verzuimaanpak, 15 juli 2022.](#)

en 12 van het Kinderrechtenverdrag, het kader waar ik aan toets en waar de Nederlandse overheid zich aan moet houden. Mijn voornaamste bezwaar is dat in uw wetsvoorstel deze drie artikelen niet zijn uitgewerkt. Het wetsvoorstel stimuleert scholen niet om in hun verzuimaanpak de brede ontwikkeling van het kind dat verzuimt of uitvalt voorop te stellen.²

Pagina 2/6

Ons nummer

1695213

De meer dan tienduizend³ kinderen die thuiszitten of de kinderen die dreigen een thuiszitter te worden, zijn mijn inziens niet geholpen door de voorgestelde wetwijzigingen. Dit zijn vaak kinderen met een meervoudige en complexe ondersteuningsbehoefte voor wie het niet eenvoudig is een passende plek op een school te vinden of te creëren.⁴ Zij hebben iets anders nodig dan sturing op aanwezigheid. Kinderen met meervoudige en complexe ondersteuningsvragen ervaren nu dat het ondersteuningsaanbod niet adequaat is en ontoegankelijk. Scholen zijn nog te weinig toegerust om deze kinderen te bieden wat zij nodig hebben.⁵ In het passender én inclusiever maken van onderwijs ligt naar mijn idee een belangrijke taak als het gaat om het terugdringen van verzuim en thuiszitten. Voor deze doelgroep kinderen is maatwerk nodig en in sommige gevallen ook onderwijs dat (gedeeltelijk) op een andere locatie of thuis gevolgd kan worden. Daarnaast hebben deze kinderen recht op gedegen onderzoek naar hun ontwikkelingsbelangen. Verder is het nodig om met deze kinderen hierover in gesprek te gaan. Alleen dan komt er een adequate oplossing.

Oproep

Mijn algemene oproep aan u is om de verdragsartikelen 3, 6 en 12 van het Kinderrechtenverdrag als kader te kiezen voor uw wetsvoorstel en deze verder uit te werken. Behalve een kader, bieden deze artikelen ook een instrument voor het omgaan met verzuim en het terugdringen ervan. Ik verwijs hiervoor graag naar mijn toolkit 'Het Beste besluit voor het kind'.⁶ In de bijlage geef ik mijn verdere reactie op de drie specifieke punten die u in de wet wilt aanpassen.

Graag ga ik met u in gesprek over het terugdringen van verzuim en mijn reactie op uw wetsvoorstel.

Met vriendelijke groet,

Margrite Kalverboer
Kinderombudsvrouw

² Ook in mijn brief van 27 september jl. adviseer ik het hoorrecht van leerlingen, zoals dat is vormgegeven in het 'Wetsvoorstel versterking positie ouders en leerlingen in het passend onderwijs', niet te beperken tot hun extra ondersteuningsbehoefte, maar tevens te laten toezien op het brede ontwikkelingsbelang van de leerling.

³ [Kamerbrief over verzuimcijfers 2020-2021 en verzuimaanpak.](#)

⁴ [De Kinderombudsman \(2020\), Van passend naar inclusief. Kinderen over hun perspectief op passend onderwijs.](#)

⁵ Idem.

⁶ [De Kinderombudsman \(2019\), Toolkit 'Het beste besluit'.](#)

Bijlage – Reactie op de drie voorgestelde wetswijzigingen

Pagina 3/6

Kinderrechten als kader

Kinderen hebben het recht om zich zo volledig mogelijk te ontwikkelen (art. 6 IVRK). Hiervoor is het essentieel dat een kind een goede leefomgeving heeft. Die omgeving thuis én buitenshuis moet van een zodanige kwaliteit zijn dat een kind een goede kindertijd heeft en een goed toekomstperspectief. School is een belangrijke omgeving waar het kind zich ontwikkelt en leert. Kinderen hebben het recht op zo passend mogelijk onderwijs (art. 28 en 29 IVRK). Kinderen met een beperking⁷ of met problemen thuis of in hun opvoeding, hebben op school vaak extra ondersteuning nodig om vergelijkbare ontwikkelingskansen te krijgen als kinderen die daar niet mee te maken hebben. Deze kinderen zijn ook kwetsbaar als het gaat om verzuim of uitval en thuiszitten.

Ons nummer

1695213

Volgens artikel 3 van het kinderrechtenverdrag moeten de belangen van kinderen een eerste overweging zijn bij alle besluiten die hen raken. Dus ook bij besluiten van een school en andere betrokken partijen over een kind dat regelmatig verzuimt of is uitgevallen en thuiszit. Een goed onderbouwd besluit vraagt volgens het Kinderrechtencomité om een kindvriendelijk, volledig onderzoek naar het ontwikkelingsbelang van het kind. Wat bijvoorbeeld onderzocht moet worden is de identiteit van een kind, zijn gezinssituatie, specifieke kwetsbaarheden of bijzonderheden, zijn gezondheid en zorg die hij nodig heeft, het onderwijs of de ondersteuning die het beste bij hem past.⁸ Vervolgens moet er een zorgvuldige afweging worden gemaakt tussen wat het beste is voor het kind en welke andere belangen meespelen, zoals bijvoorbeeld belangen van een school, samenwerkingsverband, leerplichtambtenaar of ouders.

Bij het onderzoek naar de belangen van het kind, moet het kind zélf betrokken en gehoord worden. Kinderen hebben namelijk het recht om hun mening te geven over alle aangelegenheden die hen aangaan, op een manier die past bij hun vermogens (art. 12 IVRK). Belangrijk is dat de informatie die het kind over zichzelf geeft essentieel is om inzicht te krijgen in zijn ontwikkelingsbelangen en in wat hij nodig heeft in zijn situatie. Het horen van kinderen doe je dus niet uitsluitend omdat het kind zich dan gehoord en gezien voelt, maar ook omdat je zonder het horen niet tot een adequaat beeld en dus oplossing komt.

Vanuit dit kader reageer ik hieronder op de drie voorgestelde wetswijzigingen.

Het wetsvoorstel terugdringen verzuim

In het kort is het voorstel om de wet op drie punten te wijzigen:

1. Scholen worden verplicht om verzuim op een zelfde manier te registreren.
2. Samenwerkingsverbanden passend onderwijs worden verplicht om het regionale aanbod uit te breiden als blijkt dat er verzuim ontstaat als gevolg van het ontbreken van een passende plek.

⁷ Dit zijn onder andere de kinderen die langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen hebben (Art. 1 VN Verdrag Handicap).

⁸ [De Kinderombudsman \(2019\), Toolkit 'Het beste besluit'](#).

3. De arts die een vrijstelling van de leerplicht afgeeft op lichamelijke of psychische grond, wordt verplicht om hiervoor advies in te winnen bij het samenwerkingsverband en dit bij zijn oordeel te betrekken.

Pagina 4/6

Ons nummer

1695213

Reactie op verbetering van verzuimregistratie (1)

In het voorstel gaan scholen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim registreren in vastgelegde categorieën. Daarnaast wordt het scholen mogelijk gemaakt om meer verzuimgegevens te delen met leerplichtambtenaar. Mocht een school verzuim melden bij de leerplichtambtenaar, dan betekent dit dat deze inzicht krijgt in meer persoonlijke gegevens van kinderen dan nu het geval is. Het doel dat omschreven staat in de Memorie van Toelichting (MvT) is dat de leerplichtambtenaar deze informatie nodig heeft om patronen in het verzuim te ontdekken om een goed gesprek te kunnen voeren met de leerling en ouders. De vraag is of inzicht in deze persoonlijke gegevens inderdaad noodzakelijk is. In de MvT is onvoldoende onderbouwd dat deze inbreuk op de privacy van kinderen in verhouding staat tot dit doel en of dit ook op een andere manier bereikt kan worden.

Het verbeteren van de registratie van verzuim heeft als voornaamste doel om vroegtijdig te signaleren dat er iets aan de hand is met een kind. Vervolgens doet het er met name toe hoe een school of de leerplichtambtenaar bij wie het verzuim gemeld is, met dit inzicht omgaat. Vanuit kinderrechtenperspectief moet school of leerplicht dit inzicht gebruiken als aanleiding om de ontwikkelingsbelangen van het verzuimende kind te onderzoeken en mee te wegen in de oplossing: wie is het kind, hoe is zijn gezinsomgeving, hoe zit het met zorg en gezondheid, is er sprake van een specifieke kwetsbaarheid of bijzonder situatie?⁹ Het kind zelf moet bij dit onderzoek betrokken worden en over al deze vragen zijn mening kunnen geven. Als school en leerplicht op deze manier handelen, worden artikel 3, 6 en 12 van het kinderrechtenverdrag nageleefd en kan er op een effectieve manier gewerkt worden aan een oplossing voor het kind dat zijn brede ontwikkeling ondersteunt. Daarmee wordt ook gewerkt aan het terugdringen van verzuim. Ik roep u dan ook op om in de wet en bijbehorende verzuimaanpak de naleving van deze drie specifieke verdragsartikelen (artikel 3,6 en 12 IVRK) verder uit te werken.

Reactie op de plicht voor samenwerkingsverbanden om aanbod uit te breiden (2)

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat samenwerkingsverbanden inzicht krijgen in de verzuimgegevens van scholen en het vrijstellingenregister. Dit biedt het samenwerkingsverband informatie over de vormen van ondersteuning die ontbreken. Samenwerkingsverbanden worden verplicht het aanbod uit te breiden wanneer verzuim ontstaat door het ontbreken van ondersteuning. Samenwerkingsverbanden zijn sinds de invoering van de Wet passend onderwijs reeds verplicht voor een dekkend aanbod te zorgen. Ik vind het positief dat deze wet voor een extra prikkel zorgt om dit

⁹ In de toolkit 'Het beste besluit' wordt stapsgewijs uitgelegd hoe je ontwikkelingsbelangen van een kind onderzoekt en meeweegt in besluiten. Je onderzoekt altijd wat een besluit betekent voor: 1) identiteit van het kind, 2) mening van het kind, 3) gezinsomgeving en belangrijke contacten, 4) zorg, bescherming en veiligheid, 5) kwetsbaarheid of bijzondere situaties, 6) recht op gezondheid, 7) recht op onderwijs. Zie: [De Kinderombudsman \(2019\). Toolkit 'Het beste besluit'](#).

te realiseren. Echter is ook uit de wetsevaluatie Passend Onderwijs en uit mijn eigen onderzoek gebleken, dat veel kinderen op dit moment nog niet adequaat ondersteund worden, met name die kinderen die meervoudige en complexere ondersteuningsvragen hebben. Scholen zijn onvoldoende toegerust om deze kinderen te helpen. Juist deze kinderen zijn kwetsbaar voor uitval en thuiszitten. Als het gaat om het terugdringen van verzuim verwacht ik dat het effectiever is om te werken aan passender en inclusiever onderwijs en meer mogelijkheden voor maatwerk voor kinderen. In mijn onderzoek 'Van passend naar inclusief', heb ik geconstateerd dat juist in het realiseren van maatwerk voor een kind met meerdere of soms ingewikkelde ondersteuningsvragen, nog te weinig lukt. En dit leidt tot thuiszitten. Daarom is het alleen sturen op aanwezigheid ook onvoldoende, het kan ook contra productief zijn, want niet voor alle kinderen is schoolgang mogelijk en wenselijk.

Pagina 5/6

Ons nummer

1695213

Reactie op betrekken van het onderwijskundig perspectief bij afgifte vrijstelling (3)

Het voorstel is dat de arts die oordeelt over het verzoek voor een vrijstelling bij het samenwerkingsverband advies inwint over het aanwezige ondersteuningsaanbod. Met als doel dat er minder onterechte vrijstellingen worden afgegeven als gevolg van een ontbrekend aanbod. Dit onderdeel van het wetsvoorstel is eerder in consultatie geweest. In 2020 heb ik de toenmalige minister drie aandachtspunten meegegeven.¹⁰ Deze punten maak ik nu opnieuw:

1. Om tot een goed oordeel te komen of een kind al dan niet een vrijstelling nodig heeft, moet de arts in de eerste plaats zicht hebben op de ontwikkeling van het kind. Het onderwijskundig advies gaat uitsluitend over de ondersteuningsmogelijkheden die er binnen het samenwerkingsverband zijn. De arts krijgt hiermee geen extra informatie over wie het kind is en wat het nodig heeft om zich te ontwikkelen en weer tot leren te komen.
2. In het wetsvoorstel krijgt het samenwerkingsverband een rol in de advisering over het besluit voor een vrijstelling. Het samenwerkingsverband is echter zelf ook belanghebbende in het besluitvormingsproces en daarom onvoldoende onafhankelijk. Er spelen immers financiële belangen, eigen beleidsregels en andere organisatieomstandigheden mee waarom een bepaald ondersteuningsaanbod wel of niet beschikbaar is of wordt gecreëerd.
3. In de wetwijziging is niets opgenomen over het betrekken van het kind zelf bij het besluit over diens vrijstelling. Dit is een belangrijk recht van het kind. Ik pleit ervoor dat de arts samen met andere professionals eerst het ontwikkelingsbelang van het kind in kaart brengt en het kind hier zelf bij betreft. Hierbij hoort ook dat het kind passend wordt geïnformeerd over wat het besluit inhoudt en hoe zijn mening daarin wordt meegenomen.

¹⁰ [Kinderombudsman \(2020\). Reactie op het voorstel over de wetwijziging in verband met het aanscherpen van de procedure voor vrijstelling van de leerplicht op lichamelijke of psychische gronden.](#)

Ik vraag u om ook dit deel van de wetswijziging in lijn te brengen met artikel 3, 6 en 12 van het Kinderrechtenverdrag en adviseer hiervoor de toolkit 'Het beste besluit voor het kind' als richtlijn te gebruiken.

Pagina 6/6

Ons nummer
1695213