

Vergaderjaar 2009–2010

32 356

Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs, de Wet studiefinanciering 2000, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het treffen van diverse maatregelen ten behoeve van het bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De regering dankt de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de SP, de ChristenUnie en de SGP voor hun constructieve inbreng. Het verheugt de regering dat de fractie van de PvdA heeft aangegeven blij te zijn met het wetsvoorstel en dat de leden van de fracties van CDA, ChristenUnie en SGP hebben laten weten met belangstelling van het wetsvoorstel te hebben kennisgenomen. De regering maakt graag van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen zo volledig mogelijk te beantwoorden.

2. Verzuim en voortijdig schoolverlaten

De leden van de fractie van de SP merken op dat, hoewel het melden van verzuim schrikbarend slecht gebeurt, de afgelopen tien jaar slechts één proces-verbaal is opgemaakt. Wat is de reden voor dit extreem lage aantal processen-verbaal, zo vragen deze leden. Gezien de gebrekkige naleving van de verplichtingen rondom de melding van verzuim zou dit aantal hoger moeten liggen.

Inderdaad had het slechte meldgedrag van scholen de afgelopen jaren tot meer dan één proces-verbaal kunnen en moeten leiden. Dat dit niet is gebeurd, kan worden toegerekend aan de relatie van de gemeente en de leerplichtambtenaar tot de school. De leerplichtambtenaar heeft de school nodig om zijn onderzoekstaak in het kader van de Leerplichtwet 1969 (Lpw) te kunnen uitoefenen, en de school en de gemeente zijn in diverse situaties aangewezen op een goede samenwerking. Deze wederzijdse afhankelijkheid lijkt daadwerkelijke handhaving in de weg te staan. Volgens Ingrado stellen leerplichtambtenaren in de praktijk de samenwerking met de school voorop, waardoor handhavend optreden jegens scholen die verzuim niet (volledig of op tijd) melden, uitblijft.

Ook de gemeentelijke politieke dimensie speelt hierbij een rol. Uit het rapport van Het Portaal (Integrale aanpak schoolverzuim: eindrapportage werkconferentiecycclus, februari 2007) blijkt dat de instructies van burgemeester en wethouders aan leerplichtambtenaren van gemeente tot gemeente verschillen ten aanzien van de nadruk op het handavings-aspect.

De leden van de fractie van de SP stellen vast dat het probleem van de gebrekkige registratie van verzuim begint bij de school. Zij vragen of er onderzoek is gedaan naar de oorzaak van de slechte registratie van verzuim.

Er is onderzoek gedaan naar het meldgedrag van scholen, door het Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ, Advies Voortijdig schoolverlaten, maart 2008) en de Inspectie van het onderwijs, die het proces rond de verzuimregistratie en de -meldingen op scholen analyseerde (Inspectie, Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, maart 2009). Hieruit blijkt dat de ingewikkeldheid van de wetgeving op het punt van de meldtermijnen een oorzaak van gebrekkig meldgedrag is. De wijze van gegevensverzameling en registratie moet zodanig zijn dat kan worden voldaan aan de wettelijke meldtermijnen. De Inspectie spreekt in haar rapport de verwachting uit dat vereenvoudiging van de regelgeving leidt tot verbetering van de registratie en het meldgedrag.

De leden van de fractie van de SP vragen of over het genoemde probleem is gesproken met scholen, sectorraden, vakbonden en leerplichtambtenaren. Ook vragen zij wat hun analyses zijn van dit probleem. In hoeverre speelt de bekostiging per leerling hier een rol, zo vragen de leden vervolgens. Verder willen deze leden weten in hoeverre instellingen huisverig zijn om verzuim te melden in verband met imagoschade.

Er heeft overleg plaatsgevonden met de VO-Raad, de PO-Raad, de MBO Raad, de WEC-Raad (sectorraden), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag gezamenlijk (G-4), Ingrado, de Inspectie, en het Openbaar Ministerie (OM). Dit overleg heeft mede geleid tot het onderhavige wetsvoorstel. Al deze partijen hebben gewezen op de wenselijkheid van vereenvoudiging van de huidige meldtermijnen. Uit het overleg met de genoemde partijen is de regering niet gebleken dat de bekostiging per leerling een rol zou spelen in het gebrekkige verzuimmeldgedrag van scholen. Wat betreft mogelijke imagoschade: een school heeft de wettelijke verplichting om ongeoorloofd schoolverzuim te melden. Eventuele vrees voor imagoschade mag geen reden zijn om deze verplichting niet na te leven. De regering heeft er ook geen aanwijzing voor dat vrees voor imagoschade een oorzaak van onvoldoende meldgedrag zou zijn.

Verder vragen de leden van de fractie van de SP hoe de leerplichtambtenaar of de Inspectie het verzuim kan aanpakken als het simpelweg niet wordt bijgehouden door de instelling. Hoe zeker is het dat dit wetsvoorstel het probleem oplost, zo vragen genoemde leden.

Zoals hiervoor al is aangegeven, blijkt uit onderzoek dat onder meer de ingewikkeldheid van meldtermijnen in de weg staat aan adequaat meldgedrag van scholen. In het onderhavige wetsvoorstel worden twee termijnen geharmoniseerd tot één, heldere meldtermijn. De regering verwacht dat deze vereenvoudiging bijdraagt aan verbetering van het meldgedrag van scholen.

Een school die ongeoorloofd schoolverzuim niet goed registreert, kan ook niet voldoen aan de wettelijke meldverplichtingen. Dit bemoeilijkt de aanpak van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Daarom moet het

toezicht op de naleving door scholen van deze verplichtingen effectief worden uitgevoerd. De regering is van mening dat het wetsvoorstel ook daaraan bijdraagt. Een school die verzuim niet registreert en dus niet (tijdig) meldt, is bij uitstek een school die wordt onderworpen aan intensiever toezicht door de Inspectie.

3. Inhoud van het voorstel

3.1. Stroomlijning meldproces

De leden van de fractie van het CDA geven aan enkele vragen te hebben over de regionalisering, de rol van de Inspectie en de rol van de gemeente. De leden van deze fractie stellen dat zij positief staan ten opzichte van vereenvoudiging, het stroomlijnen van regels en procedures en van regionalisering, maar dat dit niet mag leiden tot een te zeer van bovenaf opgelegd systeem. Verantwoordelijkheden moeten worden opgepakt waar dit effectief is, maar vooral waar zij behoren te liggen. En dat is vaak zo laag mogelijk. Deze leden geven aan eerder te hebben gepleit voor regionalisering, om zo op een meer professionele wijze verzuim aan te pakken. In veel kleine gemeenten is er slechts voor een paar uur een aanstelling voor een leerplichtambtenaar. De voornoemde leden hebben toen gewezen op de voordelen die samenwerken in de regio met zich meebrengt. Door het bundelen van uren kan één leerplichtambtenaar zich fulltime bezighouden met het toezicht. De leden van de fractie van het CDA uiten echter twijfels over het opleggen van regionalisering. Hoe zit het dan in grotere steden zoals in de G27, zo vragen deze leden.

In het kader van de regionale meld- en coördinatiefunctie (rmc-functie) wordt samengewerkt in 39 zogenoemde rmc-regio's. Regionale samenwerking ook ten aanzien van de leerplichtfunctie kan de uitvoering van die functie verbeteren, omdat zij meer ruimte kan opleveren voor professionaliteit en efficiency. Daarom blijft de regering regionale samenwerking stimuleren. De wet- en regelgeving moet deze samenwerking mogelijk maken en ondersteunen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld dat verzuimmeldingen kunnen worden gedaan aan de gemeente die ook daadwerkelijk aan de slag gaat met de verzuimmelding. Hiermee wordt regionalisering niet opgelegd, maar wordt de uitvoering ervan effectiever gemaakt. De samenwerking in de 39 rmc-regio's is al voorgeschreven door de rmc-wetgeving. Voor de uitvoering van de leerplichtfunctie staat het gemeenten, ook volgens dit wetsvoorstel, nog steeds vrij al dan niet een samenwerkingsverband aan te gaan.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het zou kunnen dat door gedwongen regionalisering de nu succesvolle aanpak op verschillende plekken in de waagschaal wordt gesteld.

Er is in het onderhavige wetsvoorstel geen sprake van gedwongen regionalisering, maar van het faciliteren van een regionale aanpak.

De leden vragen wat de meerwaarde is voor deze gemeenten.

De meerwaarde van de voorgestelde maatregel is dat de verzuimmelding direct kan worden gedaan aan de gemeente die daadwerkelijk actie onderneemt naar aanleiding van de melding. In de huidige situatie vindt de melding verplicht plaats aan de woongemeente van de leerling. In het geval van regionale samenwerking is dat niet altijd de gemeente die deze actie onderneemt. De melding maakt in dat geval nodeloos een tussenstap. Dat belemmert een slagvaardige aanpak van schoolverzuim. Die tussenstap wordt met dit wetsvoorstel gecorrigeerd.

Waarom niet óf zelf goed regelen en regionaal afstemmen óf in regionaal verband onderbrengen, zo vragen de leden van de fractie van het CDA.

Het is aan de gemeente zelf om te bepalen of regionale samenwerking ter uitvoering van de Lpw een verbetering van die uitvoering oplevert en gewenst is.

Op bepaalde beleidsterreinen wordt de gemeente sterk naar voren gebracht als regisseur. De leden van de fractie van het CDA vragen of nu niet nodeloos taken bij een gemeente worden weggehaald.

De regering is van mening dat dit niet zo is. Het wetsvoorstel bevat op het punt van regionalisering geen maatregel die taken bij de gemeente wegneemt. Wel wordt het toezicht op naleving van de Lpw door scholen volgens dit wetsvoorstel verplaatst van de gemeente naar de Inspectie. De regering meent dat hiervoor overtuigende argumenten voorhanden zijn. De leerplichtambtenaar kan zich daarnaast volledig richten op de eigen kerntaak: het toezicht op de naleving van de Lpw door ouders en leerlingen.

De leden van deze fractie geven aan sympathie te hebben voor de argumenten om de sanctiebevoegdheid niet bij de gemeenten neer te leggen, in verband met de daaraan verbonden lasten van bezwaar en beroep. Echter, dit kan toch niet hét argument zijn om de spilfunctie bijna helemaal weg te halen bij de gemeente, zo vragen deze leden.

Leidend is de wens te komen tot eenduidig en effectief toezicht op scholen. Daartoe wordt voorgesteld het toezicht op de naleving van de Lpw door scholen te beleggen bij de Inspectie. Het centraal beleggen van de sanctiebevoegdheid op grond van de Lpw jegens scholen is volgend ten opzichte van het centraal beleggen van het toezicht.

3.2. Versterken toezicht en handhaving

3.2a.

De leden van de fractie van het CDA geven aan te menen dat de herpositivering van het toezicht op de school en de keuze voor de bestuurlijke boete in plaats van de strafrechtelijke sanctie positieve punten zijn. Het is volgens deze leden goed dat wordt gekeken naar de effectiviteit en dat daarom wordt gekozen voor de bestuursrechtelijke gang van zaken. Wel vragen deze leden, zoals ook de Raad van State al heeft opgemerkt, of het hoofd van de school hiermee moet worden belast. Een dergelijke op het individu gerichte sanctie strookt niet met andere onderwijswetgeving, waarin het bevoegd gezag kan worden gesanctioneerd. Graag horen deze leden wat uitgebreider waarom desondanks voor deze optie is gekozen.

De verplichtingen van een school op basis van de Lpw zijn van oudsher opgelegd aan het hoofd van die school. De sanctie verbonden aan overtreding door een school van een dergelijke verplichting geldt dienovereenkomstig van oudsher jegens het hoofd van de school. In de praktijk is duidelijk dat hiermee de schoolleiding wordt bedoeld. In de huidige situatie geldt ten aanzien van het hoofd van de school een strafbedreiging van hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie. Het optreden van de school op grond van de Lpw betreft praktische situaties ten aanzien van individuele ouders en leerlingen. Bij het praktische aspect hoort dat deze verplichtingen zijn voorgeschreven voor de leiding van de school, die veel dichterbij de dagelijkse praktijk staat dan het bevoegd gezag. De Lpw laat zich op dit punt lastig vergelijken met de overige onderwijswetgeving. Daar is de

normadressaat inderdaad normaal gesproken het bevoegd gezag, en gaat het in hoofdzaak om bekostiging en de daaraan verbonden verplichtingen.

De leden van de fractie van het CDA hebben enkele twijfels over het neerleggen van de (extra) taken bij de onderwijsinspectie. Zij vragen of de Inspectie wel de juiste plek is voor het toezicht op verzuim.

De regering is van mening dat de Inspectie de juiste plek is om het toezicht op de naleving van de Lpw door scholen te beleggen. Het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door scholen behoort tot de kerntaken van de Inspectie. Bovendien is de huidige kennis over het verzuimbeleid van scholen op dit moment al in belangrijke mate te danken aan onderzoek van de Inspectie. Met een themaonderzoek heeft de Inspectie inzichtelijk gemaakt dat met name het verzuimmeldgedrag van veel scholen onder de maat is (Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, maart 2009).

Deze leden wijzen erop dat het toezicht van de Inspectie met name risicogericht is, en zij vragen wat er gebeurt met de scholen van voldoende kwaliteit. Verder stellen deze leden de vraag of de regering het idee heeft dat spijbelen op scholen van voldoende kwaliteit minder voorkomt, of dat de Inspectie haar toezicht aanpast. Ook vragen de leden van de fractie van het CDA of er voor het laatste wel voldoende capaciteit is. Continue toezicht van de gemeente is toch echt iets anders dan het risicogerichte toezicht van de Inspectie. Het eerste vraagt nu eenmaal om meer toezicht dan het laatste, aldus deze leden.

De Inspectie houdt toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen van scholen en op de kwaliteit van het onderwijs. In haar jaarlijkse risicoanalyse betreft de Inspectie daarom zowel de naleving van onder meer de meldverplichtingen, als de kwaliteit van de school. Een school die voldoende kwaliteit levert, maar schoolverzuim niet adequaat meldt, wordt op dat laatste uiteraard aangesproken. Er zijn geen aanwijzingen dat het meldgedrag van scholen direct samenhangt met de onderwijskwaliteit die scholen leveren. Het toezicht van de Inspectie vindt plaats ten aanzien van beide aspecten.

De Inspectie zal het toezicht op naleving van de Lpw, waaronder de meldingen, zo intensief uitvoeren als nodig is. De regering verwacht niet dat hier een capaciteitsgebrek speelt. Het toezicht op naleving van de Lpw door scholen is geen volledig nieuwe taak voor de Inspectie. Zowel het toezicht op de naleving van de verplichtingen van scholen in het kader van de sectorale onderwijswetten als het kwaliteitstoezicht in het kader van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) wordt immers al uitgevoerd door de Inspectie. Het eenduidig beleggen van ook het Lpw-toezicht op scholen moet daarmee in samenhang worden gezien. Voorts stelt de Inspectie vertrouwen in een goede samenwerking met de leerplichtambtenaren, met wie afspraken worden gemaakt over de praktische uitvoering van hun signaleringsrol. Vooruitlopend op inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vindt overleg plaats tussen gemeenten, Ingrado en de Inspectie om tot dergelijke afspraken te komen, die de vorm krijgen van een richtlijn. In deze richtlijn maken de gemeenten en de Inspectie onder meer afspraken over de wijze waarop een leerplichtambtenaar een signaal kan afgeven, wanneer hij dat doet, en over de wijze waarop en de termijn waarbinnen de Inspectie een dergelijk signaal opvolgt. Zo wordt vastgelegd dat de Inspectie een signaal van een leerplichtambtenaar als een urgent signaal beschouwt, ook bij scholen van voldoende kwaliteit.

Daarnaast stellen de leden van de fractie van het CDA de vraag of de Inspectie wel klaar is voor wederom nieuwe taken. Moeten we niet een beetje waken voor een teveel aan taken bij de Inspectie, zo vragen deze

leden. Het klinkt zo goed om elke keer weer een taak bij de Inspectie te leggen, maar ligt daar de oplossing van het probleem. De leden van de fractie van het CDA zouden daarom graag zien dat de regering dieper ingaat op het advies van de Raad van State.

De regering is van mening dat de Inspectie klaar is voor de taak die haar met dit wetsvoorstel wordt toebedeeld. Deze taak sluit goed aan bij de taken die de Inspectie al heeft. Het Lpw-toezicht berust op dit moment in zijn geheel bij de leerplichtambtenaar, terwijl dit toezicht ziet op twee verschillende groepen van actoren: ouders en leerlingen enerzijds en scholen anderzijds. Met het wetsvoorstel wordt het Lpw-toezicht op scholen verplaatst naar de Inspectie. Daar berust nu al het toezicht op scholen op basis van de sectorwetten en de WOT. De voorgestelde maatregel leidt er dus toe dat het onderwijstoezicht op scholen volledig en eenduidig wordt belegd bij de Inspectie. Vastgesteld is dat het Lpw-toezicht op scholen nu niet effectief is en dat er nauwelijks wordt gehandhaafd. De geconstateerde achtergronden van deze geringe effectiviteit leiden tot de conclusie dat van verplaatsing van het desbetreffende toezicht naar de Inspectie een effectiever toezicht is te verwachten: de Inspectie is voor dat toezicht namelijk beter toegerust dan de leerplichtambtenaar. De onafhankelijkheid van de Inspectie is beter gewaarborgd, de Inspectie heeft afstand tot de politieke dimensie van het gemeentebestuur en aan de inspecteur wordt gezag in het optreden jegens de schoolleiding toevertrouwd. Het toezicht op de naleving van de Lpw door scholen zal door de Inspectie worden uitgevoerd in samenhang met het bestaande risicogerichte toezicht. Dit leidt ertoe dat de scholen waar de meeste aandacht nodig is, ook de meeste aandacht krijgen van de toezichthouder. Naast de Inspectie kan de leerlichtambtenaar zich dan concentreren op zijn kerntaak: het Lpw-toezicht ten aanzien van ouders en leerlingen vanaf 12 jaar. Daarbij heeft de leerplichtambtenaar een signaleringsrol in het toezicht van de Inspectie op scholen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen aandacht voor het signaal van de grote steden, die vrezen dat zij de grip op handhaving van de Lpw kwijtraken en dat handhaving van die wet juist lastiger wordt in plaats van beter. Zeker omdat de Inspectie een grotere afstand heeft tot de scholen dan de lokale overheid. Hoe zorgt de Inspectie ervoor dat zij op tijd en regelmatig de signalen ontvangt dat het op scholen niet goed gaat met de uitvoering van de Lpw, zodat vroegtijdig kan worden ingegrepen. Graag een reactie, zo vragen deze leden.

De regering wijst erop dat het toezicht op de naleving van de Lpw ten aanzien van scholen op dit moment zeer te wensen overlaat. Hoewel het meldgedrag van scholen niet voldoende is, wordt er nauwelijks gehandhaafd. De regering meent, hierin gesteund door Ingrado en het OM, dat het toezicht op naleving van de Lpw door scholen niet volledig wordt uitgevoerd. Een analyse van de achtergronden van deze gebrekkige effectiviteit heeft geleid tot het voorstel om het Lpw-toezicht op scholen te verplaatsen naar de Inspectie. Verwezen wordt naar het hierboven gegeven antwoord aan de leden van de fractie van het CDA.

Ieder jaar wordt in een risicoanalyse door de Inspectie nagegaan of er aanwijzingen zijn dat er iets niet goed gaat op een school. Signalen, bijvoorbeeld van ouders of leerplichtambtenaren, dragen bij tot en preciseren de jaarlijkse analyse. Naast de jaarlijkse analyse kan tussentijds een (ernstig) signaal leiden tot een extra analyse door de Inspectie. Op basis van haar analyses bepaalt de Inspectie of een school voldoende kwaliteit levert en of de wettelijke verplichtingen, waaronder het melden van verzuim, worden nageleefd. Scholen die de kwaliteit of het naleven van de wettelijke verplichtingen niet op orde hebben, krijgen verscherpte

aandacht van de toezichthouder. De Inspectie en gemeenten werken aan een richtlijn over de manier waarop invulling wordt gegeven aan de signaleringsrol van de gemeente en de onderlinge samenwerking in dat verband. Een dergelijke afspraak is dat de Inspectie een signaal van een leerplichtambtenaar als een urgent signaal beschouwt. Grote steden kampen met ernstige verzuimproblematiek en zijn daarom in het bijzonder gebaat bij een optimale samenwerking in de verzuimketen. Met de richtlijn kunnen deze gemeenten afspraken op maat maken met de Inspectie.

De leden van de fractie van de PvdA geven aan zich zorgen te maken om het grote aantal thuiszitters. Ouders zijn soms hopeloos op zoek naar een passende school voor hun kind. Niet alle scholen nemen hierin verantwoordelijkheid, aldus deze leden. Nu speelt de leerplichtambtenaar hierbij een cruciale rol, hij behoort ouders te ondersteunen bij het vinden van een passende school. Kunnen leerplichtambtenaren die te maken hebben met scholen die geen verantwoordelijkheid willen nemen om passend onderwijs te bieden dit in de toekomst melden bij de Inspectie, zodat de Inspectie scholen hierop kan aanspreken en zonodig een boete opleggen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Wanneer een leerling komt thuis te zitten, is het van belang dat er zo snel mogelijk wordt gemeld door de school aan de leerplichtambtenaar (via het centrale verzuimloket), zodat de leerling weer kan worden teruggeleid naar school. Het is overigens niet de taak van de leerplichtambtenaar om ouders te ondersteunen bij het vinden van een passende school. Invoering van passend onderwijs zal ertoe leiden dat de school bij wie de leerling wordt aangemeld een passend onderwijsaanbod zal moeten doen. Het voornemen bestaat de zorgplicht hiertoe op te nemen in de WEC, de WPO en de WVO. In het geval dat een schoolbestuur niet zelf een passend onderwijsprogramma kan bieden, zal het schoolbestuur in samenwerking met andere schoolbesturen een passend onderwijsaanbod doen op een andere school. In deze beoogde situatie zal de Inspectie toezien op de uitvoering van de zorgplicht door schoolbesturen. Benadrukt wordt echter dat deze voornemens ten aanzien van passend onderwijs geen verband houden met het onderhavige voorstel om het toezicht op de naleving van de Lpw door scholen bij de Inspectie te beleggen. In het nu voorliggende wetsvoorstel gaat het om verplaatsing naar de Inspectie van het toezicht op scholen op grond van de Lpw. De voorgenomen invoering van de zorgplicht betreft aanpassing van de sectorwetten.

De leden van de fractie van de SP stellen dat een reden voor de overdracht van taken van de leerplichtambtenaar naar de Inspectie de dubbele rol is die de leerplichtambtenaar heeft ten aanzien van de school. Zij vragen of de Inspectie naast de inspecterende taak niet ook een coachende taak heeft, wanneer dit evident leidt tot beter onderwijs. Zal die dubbelrol bij Inspectie minder een probleem zijn dan bij de leerplichtambtenaar en zo ja, waarom, zo vragen deze leden.

De Inspectie heeft geen coachende taak. Het is aan het schoolbestuur om goed onderwijs te realiseren. De Inspectie houdt daarop toezicht en spreekt de school aan op de noodzaak die kwaliteit te realiseren. De wijze waarop die kwaliteit vervolgens wordt gerealiseerd, is aan het schoolbestuur. De Inspectie heeft dus niet de genoemde dubbelrol, zodat deze geen probleem kan opleveren.

De Inspectie komt meestal slechts eens per vier jaar op school, terwijl de leerplichtambtenaar vaker de school bezoekt, zo stellen de leden van de fractie van de SP. Deze leden vragen of het verstandig is om het toezicht

op het melden van verzuim over te dragen aan een instantie die veel verder weg van de school staat.

Wanneer de geleverde kwaliteit en de naleving van de wettelijke voorschriften op orde zijn, is er geen geïntensiveerd toezicht door de Inspectie. Maar wanneer er een signaal is dat een van beide niet op orde is, is dat een reden voor extra aandacht van de toezichthouder en zonodig voor een extra schoolbezoek.

Voorts wordt verwezen naar de hierboven gegeven antwoorden op vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA over het Lpw-toezicht op scholen door de Inspectie.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de Inspectie erachter komt of iemand die op papier niet heeft verzuimd, daadwerkelijk niet heeft verzuimd. Zij vragen of het hier om een papieren controle gaat of dat de Inspectie andere instrumenten voor handen en zo ja, welke.

Het is lastig om er achter te komen dat leerlingen verzuimen als de school dit niet registreert en dus niet meldt aan de gemeente. Een dergelijke situatie kan worden ontdekt wanneer aan de hand van leerlingenlijsten in de klassen wordt nagegaan welke leerlingen aanwezig zijn, en de resultaten daarvan worden vergeleken met de schoolregistratie. De onderzoeken tot nu toe in het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs wijzen echter niet op situaties waarin de school bewust de verzuimende leerling niet registreert. De Inspectie constateert wel complexe en onvoldoende functionerende registratiesystemen, waardoor meldingen mis gaan. Dat kan aanleiding zijn om naleving van de meldverplichtingen scherp in de gaten te houden. Verder kan het zo zijn dat een school geen of opvallend weinig verzuim meldt, hetgeen leidt tot het vermoeden dat niet al het verzuim wordt gemeld. Ook kan het zo zijn dat een leerplichtambtenaar een leerplichtige leerling (herhaaldelijk) onder schooltijd buiten school aantreft, zonder dat er voor die leerling een verzuimmelding is gedaan. Een leerplichtambtenaar neemt dit op met de school vanuit zijn eigen toezichttaak ten aanzien van de leerling. Hij kan hierover een signaal afgeven aan de Inspectie.

De leerplichtambtenaar dient in dit wetsvoorstel als belangrijke informant van de inspectie, zo stellen deze leden. De leerplichtambtenaar weet weliswaar vaak wie verzuimt, maar hoe komt de leerplichtambtenaar te weten of dit verzuim daadwerkelijk is gemeld wanneer controle hierop geen officiële taak meer is, zo vragen de leden van de fractie van de SP.

Verzuimmelding gebeurt – via het digitale verzuimloket – aan de gemeente. De leerplichtambtenaar weet dus of is gemeld.

Voorts merken deze leden op dat de Inspectie er weer een taak bij krijgt. Zij vragen hoeveel taken de Inspectie er naar verwachting bij krijgt de komende jaren en hoeveel taken de Inspectie nog aankan.

Het is onbekend of en zo ja hoeveel taken de Inspectie er de komende jaren verkrijgt. Hoeveel taken de Inspectie aankan, zal naar verwachting bij de toekomstige afweging omtrent een eventuele toevoeging van taken worden betrokken.

Het toezicht van de Inspectie is risicogericht, zo constateren de leden van de fractie van de SP. De memorie van toelichting zegt hierover dat de Inspectie zich hierdoor richt «op die scholen die daartoe het meeste aanleiding geven.» Dit betekent volgens deze leden dat in ieder geval de ergste uitwassen worden aangepakt. Zij vragen in hoeverre scholen

worden aangepakt die maar een beetje frauderen met het melden van verzuim.

Verwezen wordt naar de hierboven gegeven antwoorden op vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA over het risicogerichte toezicht door de Inspectie.

De leden van de fractie van de SP vragen wat de regering vindt van het idee om het verzuim uit te sluiten van het risicogerichte karakter van het toezicht door de Inspectie, maar om op dit punt altijd goed te controleren.

De regering is van mening dat risicogericht toezicht adequaat toezicht is, ook ten aanzien van het naleven van verzuimmeldverplichtingen door scholen. Verwezen wordt naar de hierboven gegeven antwoorden op vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA over het risicogerichte toezicht door de Inspectie.

De leden van de fractie van de SP stellen dat er volgens de memorie van toelichting sprake is van een politieke dimensie, omdat de leerplichtambtenaar in opdracht van het college van burgemeester en wethouders handelt. De Inspectie handelt echter in opdracht van de Minister van OCW en heeft daardoor ook een politieke dimensie, aldus deze leden. In de memorie van toelichting staat dat het melden van verzuim door het Ministerie een beleidsprioriteit wordt gemaakt. De leden willen weten wat het principiële verschil is tussen politieke sturing vanuit het gemeentebestuur en vanuit het landelijke bestuur.

De Inspectie is een op grond van de wet (WOT) onafhankelijke toezichthouder. De Inspectie heeft geen andere relatie met scholen dan in het kader van haar toezichttaak. De leerplichtambtenaar is in dienst van de gemeente, die nog vele andere taken heeft. Gemeente en school komen elkaar tegen in diverse situaties, waarbij zij zijn aangewezen op goede samenwerking. Daarmee is de positie van de Inspectie ten aanzien van een school wezenlijk anders dan die van een leerplichtambtenaar.

Wat gebeurt er met de toezicht op het melden van verzuim wanneer een volgend kabinet ervoor kiest van verzuim geen beleidsprioriteit te maken, zo vragen de leden van de fractie van de SP.

De regering heeft de bestrijding van schoolverzuim en schooluitval als speerpunt aangemerkt. Het verzuimbeleid is onderdeel van het beleid om te zorgen dat elk kind een startkwalificatie behaalt en kan deelnemen aan onze maatschappij. De verwachting van de regering is dat verzuimbeleid van duurzaam belang is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen nader toe te lichten op welke manier voorliggend wetsvoorstel bijdraagt aan het houden van toezicht op basis van vertrouwen. Dat uitgangspunt is, zo stellen zij, ook bij de wijziging van de WOT gehanteerd.

De Inspectie houdt risicogericht toezicht. Het uitgangspunt daarbij is dat een school die het goed doet minder aandacht krijgt van de toezichthouder dan een school die slecht presteert. Hieruit spreekt het principe van toezicht op basis van verdiend vertrouwen. Kwaliteit en naleving van wettelijke verplichtingen worden beloond. Maar als mindere kwaliteit of niet-naleving van wettelijke verplichtingen is gebleken, leidt dat tot intensiever toezicht.

Deze leden vragen voorts wat de regering vindt van de reactie van de VO-Raad en de WEC-Raad dat scholen die de verzuimmeldingen op orde hebben niet zwaarder gecontroleerd zouden moeten worden dan nu. Komt dat ook in de wet en in de praktijk tot uiting, zo vragen deze leden.

Alle scholen moeten hun verzuimmeldingen goed op orde hebben. Dat is niets nieuws. Het toezicht hierop is nu echter onvoldoende effectief. Het risicogerichte toezicht door de Inspectie leidt ertoe dat scholen waar de meeste verbetering nodig is, ook de meeste aandacht van de Inspectie krijgen. Dat is nodig om ervoor te zorgen dat ook die scholen serieus werk maken van hun meldverplichtingen. Het ligt niet in de lijn van risicogericht toezicht dat een school die het al goed doet, zwaarder wordt gecontroleerd (door de Inspectie) dan nu het geval is. Risicogericht toezicht is de wijze waarop de Inspectie invulling geeft aan haar toezichthoudende taak op grond van de WOT. Dit wetsvoorstel belegt het Lpw-toezicht op scholen bij de Inspectie, het bevat geen bepalingen over risicogericht toezicht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen vervolgens een nadere toelichting op het advies van de Raad van State en de G4 over het beleggen van toezicht op naleving bij de Inspectie.

Verwezen wordt naar de hierboven gegeven antwoorden op vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA over het Lpw-toezicht op scholen door de Inspectie.

De Inspectie is afhankelijk van signalen van leerplichtambtenaren in het toezicht, zo stellen deze leden. Zij vragen of daarmee niet ook de kwaliteit van handhaving en toezicht nog steeds afhankelijk is van gemeentelijke inzet. Gemeenten die het toezicht op dit moment onvoldoende op orde hebben, zullen immers ook in de toekomst de Inspectie onvoldoende voorzien van informatie, aldus de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De Inspectie voert jaarlijks een risicoanalyse uit. Signalen van bijvoorbeeld ouders of leerplichtambtenaren worden daarbij betrokken. In deze constructie gaan voorhanden signalen niet verloren, maar kunnen ze bijdragen aan het risicogerichte toezicht op maat. Ook als de Inspectie geen enkel signaal van een leerplichtambtenaar ontvangt, kan zij tot de conclusie komen dat versterkt toezicht op een bepaalde school nodig is. De Inspectie is niet afhankelijk van de gemeentelijke inzet; de Inspectie kan gebaat zijn bij signalen vanuit de gemeente. De regering benadrukt dat samenwerking tussen de ketenpartners essentieel is voor de effectieve bestrijding van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Het is de verwachting van de regering dat de signaleringsrol de samenwerking tussen gemeente/leerplichtambtenaar en Inspectie stimuleert en versterkt.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de risicoanalyse van de Inspectie een verbetering van het toezicht zal opleveren met betrekking tot handhaving van de Lpw. Zij merken op dat de handhaving van de Lpw in de risicoanalyse slechts een beperkt onderdeel zal zijn, terwijl het voor leerplichtambtenaren een van de hoofdtaken is. Het zou daarom te verwachten zijn dat een verbetering van het toezicht door leerplichtambtenaren meer vruchten zal afwerpen dan toezicht door de Inspectie, zo stellen zij. Graag vernemen deze leden een reactie op deze veronderstelling.

Verwezen wordt naar de hierboven gegeven antwoorden op vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA over verplaatsing van het Lpw-toezicht op scholen naar de Inspectie.

De leden van de fractie van de SGP stellen voorts de vraag of door de overgang van het toezicht op scholen naar de Inspectie ook een duidelijke beperking ontstaat van de bevoegdheid van leerplichtambtenaren. Deze leden begrijpen dat leerplichtambtenaren met betrekking tot het toezicht op scholen enkel nog de door hen opgevangen signalen kunnen doorgeleiden aan de Inspectie. Zij vragen waarom de toelichting desondanks vermeldt dat leerplichtambtenaren nog steeds inzicht hebben in de leerlingenadministratie van de school. Hoe is deze bevoegdheid te verenigen met het uitgangspunt dat toezicht op scholen door de Inspectie wordt georganiseerd, zo vragen zij.

De bevoegdheden van de leerplichtambtenaar als toezichthouder op naleving van de Lpw door ouders en leerlingen vanaf 12 jaar wijzigen niet. Zijn toezichttaak ten aanzien van scholen wordt echter overgeheveld naar de Inspectie. In het kader van zijn toezichthoudende taak ten aanzien van ouders en leerlingen vanaf 12 jaar heeft de leerplichtambtenaar toegang tot de school en de verzuimadministratie: zo moet hij zich een beeld kunnen vormen van de aan- en afwezigheid van de leerlingen op wie hij toezicht houdt. Signalen die de leerplichtambtenaar opdoet over scholen kan hij doorgeven aan de Inspectie.

3.2b.

De leden van de fractie van de SGP vragen de regering naar de aantallen veroordelingen van verantwoordelijke personen ter zake van overtreding van de Lpw, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen ouders en jongeren die de leeftijd van twaalf jaren hebben bereikt.

Volgens opgave van het OM is in het kalenderjaar 2009 ten aanzien van 3683 ouders en 3749 jongeren vanaf twaalf jaar een proces-verbaal opgemaakt en ingezonden naar het OM ter zake van overtreding van de Lpw.

Voorts vragen de leden van de fractie van de SGP waarom de regering niet heeft besloten ook de straf voor verantwoordelijke personen te wijzigen in een bestuurlijke boete. Zij vragen of het niet in de rede ligt aan te sluiten bij de wijziging die voor schoolhoofden wordt doorgevoerd.

De strafbedreiging die de Lpw kent jegens ouders en leerlingen vanaf 12 jaar functioneert. Op initiatief van het OM is samen met Ingrado de handleiding «Strafrechtelijke aanpak schoolverzuim» geschreven, ten behoeve van leerplichtambtenaren en het OM. Met de handleiding wordt beoogd landelijk tot een meer eenduidig handhavings- en vervolgingsbeleid te komen ten aanzien van de verschillende vormen van schoolverzuim. Het strafrecht kent mogelijkheden om in te spelen op de achterliggende problematiek van bijvoorbeeld ernstig schoolverzuim of absoluut verzuim. Voor een goede beoordeling van leerplichtzaken is kennis van het jeugdstrafrecht, schoolsystemen en de jeugdzorg vereist. Aan deze aspecten kan worden recht gedaan in aparte leerplichtzittingen met een vaste rechter (de zogenoemde spijbelrechter). Een bestuurlijke boete kan in dit alles niet voorzien. De regering ziet dan ook geen aanleiding om de strafrechtelijke handhaving ten aanzien van ouders en leerlingen vanaf 12 jaar te wijzigen in bestuurlijke handhaving door middel van een bestuurlijke boete.

4. Consultatie

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering uitsluit dat de inspanningen die binnen grote steden worden verricht voor handhaving van de Lpw door scholen meer resultaat afwerpen dan het toezicht door

de Inspectie. Deze leden vragen verder waarom het niet te verwachten is dat vooral grotere steden door intensiever contact met scholen beter contact en resultaat weten te bereiken dan de Inspectie.

Natuurlijk is de regering verheugd over de inspanningen van grote steden ten aanzien van de handhaving van de Lpw. Die kunnen echter niet afdoen aan de argumenten vóór het beleggen van het Lpw-toezicht op scholen bij de Inspectie. Feit is ook nog steeds dat de handhaving ten aanzien van scholen zeer te wensen overlaat. Het slechte meldgedrag van scholen staat in schril contrast tot het – nog steeds – ene proces-verbaal dat de afgelopen jaren is opgemaakt tegen een school.

Het is de regering bekend dat sommige grote steden een goede samenwerking met scholen hebben opgebouwd. Deze contacten met de school kunnen worden aangewend ten behoeve van het toezicht op ouders en leerlingen vanaf 12 jaar, en eventuele signalen over de school kunnen worden doorgegeven aan de Inspectie.

Van belang is dat de keten gericht op het tegengaan van schoolverzuim goed functioneert en dat partijen daarin onderling samenwerken, elk vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid. De kerntaak van de leerplicht-ambtenaar ligt bij ouders en leerlingen vanaf 12 jaar, de kerntaak van de inspecteur bij de school. Een goede samenwerking tussen de Inspectie en de gemeente is van groot belang. Het Ministerie van OCW zal regelmatig met de gemeenten communiceren over de uitkomsten van het toezicht door de Inspectie.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

De leden van de fractie van de SGP stellen ten slotte de vraag of het opschrift van paragraaf 5 van de Lpw geen wijziging behoeft nu de strafrechtelijke veroordeling van artikel 27 in het wetsvoorstel wordt veranderd in een bestuurlijke boete.

De regering heeft geconstateerd dat het bedoelde opschrift inderdaad aanpassing behoeft. Zij heeft daarin aanleiding gevonden tot het opstellen van een nota van wijziging.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart