

## **Bijlage bij brief ‘Naar een integrale aanpak van schoolverzuim’**

### **1. Definities**

De Leerplichtwet 1969 (hierna: de Leerplichtwet) verplicht ouders hun kinderen vanaf de eerste schooldag van de maand volgende op die waarin zij 5 jaar worden tot en met het einde van het schooljaar waarin zij 16 jaar worden volledig onderwijs te laten volgen. Vanaf de leeftijd van 12 jaar zijn jongeren zelf medeverantwoordelijk voor hun schoolbezoek. Na de volledige leerplicht geldt de kwalificatieplicht. Dit betekent dat iedere jongere tot zijn 18<sup>e</sup> verjaardag leerplichtig is, tenzij hij of zij een havo-, vwo- of mbo2- diploma heeft (startkwalificatie).

In de Leerplichtwet worden verschillende soorten schoolverzuim onderscheiden:

- 1) Relatief verzuim. Er is sprake van relatief verzuim als een leerplichtige jongere *wel* op een school staat ingeschreven, maar zonder geldige reden les- of praktijktijd verzuimt. Volgens de Leerplichtwet zijn scholen alleen verplicht om de gemeente die gevallen te melden waar het verzuim ten minste drie dagen heeft geduurd, of ten minste 1/8 deel van het aantal uren les- of praktijktijd in vier opeenvolgende weken. Deze gevallen van schoolverzuim worden geacht zo zorgwekkend te zijn dat er verder onderzoek en interventie nodig is. De school zelf blijft verantwoordelijk voor het korter durende verzuim. Bij relatief verzuim wordt in de praktijk nog onderscheid gemaakt in luxe verzuim en signaalverzuim.
  - a) Luxe verzuim treedt op als een leerling zonder toestemming tijdens de schoolperiode met vakantie gaat. Ouders nemen hun kinderen tijdens de schooltijd mee op vakantie om files te vermijden of met goedkopere vliegtickets weg te kunnen.
  - b) Signaalverzuim is verzuim dat samenhangt met achterliggende problemen van de leerling. Een leerling wordt bijvoorbeeld gepest en wil niet meer naar school.
- 2) Absoluut verzuim. Er is sprake van absoluut verzuim als een leerplichtige jongere *niet* op een school staat ingeschreven.

Voor de niet-leerplichtige jongere tot 23 jaar zonder startkwalificatie geldt de RMC-regelgeving. Een voortijdig schoolverlater is een jongere die zonder geldige reden gedurende een aaneengesloten periode van ten minste één maand geen onderwijs volgt (of een door het bevoegd gezag bepaalde kortere periode), of niet meer bij een school is ingeschreven. De school moet dit melden aan de gemeente waar de jongere woont. Deze gemeente kan de voortijdige schoolverlater stimuleren terug naar school te gaan en/of aan het werk te gaan.

### **2. Cijfers omvang verzuim**

In 1994 is in de Leerplichtwet de bepaling opgenomen dat Burgemeester en Wethouders jaarlijks aan de minister van OCW opgave doen van ‘de omvang en behandeling van het aan hen gemelde schoolverzuim in hun gemeente’. Doel van deze bepaling is om de minister te voorzien van de meest essentiële kwantitatieve beleidsinformatie over het toezicht op de leerplicht. De meest recente leerplichtgegevens van het schooljaar 2006-2007 en de cijfers van het Openbaar Ministerie over het aantal strafzaken van schoolverzuim in het jaar 2006 zijn hieronder beschreven.

**Tabel 1. Absoluut verzuim per schooljaar**

Schooljaar	Aantal
2003 - 2004	6.488
2004 - 2005	5.681
2005 - 2006	5.897
<b>2006-2007</b>	<b>5.119</b>

**Tabel 2. Absoluut verzuim. Laatst genoten onderwijs en % terugleidingen (schooljaar 2006 – 2007)**

	% absoluut verzuim	w.v. weer ingeschreven (%)
(speciaal) Basisonderwijs	<b>26</b>	<b>23</b>
(Voortgezet) speciaal onderwijs	<b>6</b>	<b>7</b>
Voortgezet onderwijs	<b>25</b>	<b>29</b>
Beroepsonderwijs	<b>18</b>	<b>21</b>
Onbekend	<b>8</b>	<b>7</b>
Geen onderwijs <sup>1</sup>	<b>18</b>	<b>13</b>
<b>Totaal</b>	<b>100 (= 5.119)</b>	<b>100 (= 2.646)</b>

#### *Absoluut verzuim*

Er zijn in het schooljaar van 2006-2007 5.119 gevallen van absoluut verzuim opgespoord. Ten opzichte van het schooljaar 2005-2006 is er sprake van een daling van 13%. Absoluut verzuim houdt in dat ouders hun leerplichtige kind bewust thuis houden. Een leerplichtig kind staat dan wel ingeschreven bij de gemeentelijke basis administratie (GBA), maar is niet ingeschreven op een school. Door een goede registratie van de GBA en de scholen en de opsporing van de leerplichtambtenaar, worden leerplichtigen naar het onderwijs (terug)geleid. Een daling van het absoluut verzuim is een teken dat dit deel van de keten beter is gaan werken.

**Tabel 3. Relatief verzuim en luxe verzuim per schooljaar**

	Totaal relatief Verzuim	w.v. luxe verzuim	Luxe verzuim (% tot)
2003 – '04	41.642	4.394	11
2004 – '05	44.259	4.279	10
2005 – '06	43.745	4.998	11
<b>2006 – '07</b>	<b>49.548</b>	<b>4.532</b>	<b>9</b>

**Tabel 4. Herkomst relatief verzuim.**

	Totaal (%)	W.v. luxe verzuim (%)
(Spec.) basisonderwijs	<b>22</b>	<b>73</b>
Voortgezet spec. Onderwijs	<b>6</b>	<b>2</b>
Voortgezet onderwijs	<b>64</b>	<b>24</b>
Beroepsonderwijs	<b>6</b>	<b>1</b>
Onbekend	<b>2</b>	<b>0</b>
Geen onderwijs	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Totaal (= 100 %)</b>	<b>49.548</b>	<b>4.532</b>

#### *Relatief verzuim*

Ten opzichte van het schooljaar 2005-2006 is er een toename van 12% van relatief verzuim. Opvallend is het aandeel van de meldingen uit het voortgezet onderwijs, dat is tweederde van het

<sup>1</sup> Geen onderwijs: indien bij het aanvragen van een vrijstelling op grond van artikel 5, onder a nog geen onderwijs werd genoten of indien vrijstelling op grond van artikel 5 onder b wordt gegeven voordat het kind is ingeschreven in een schooltype voor leerplichtig onderwijs.

totaal (zie tabel 4). Dit is in overeenstemming met het feit dat de spijbelfrequentie toeneemt met de leeftijd van de leerlingen en in de latere fasen van de schoolloopbaan. In het voortgezet onderwijs is er voor leerlingen meer wisseling van locaties op één dag en zijn vaker tussenuren in verband met de keuzevakken van de leerlingen. Nog een reden voor het hogere aandeel is dat scholen steeds makkelijker kunnen melden. Op internet kunnen veel scholen op ieder moment terecht voor een melding aan de leerplichtambtenaar. Bij scholen groeit steeds meer het besef dat snel melden preventief werkt, door de snelle reactie van andere betrokken organisaties op de melding. Een Zorg en Adviesteam stimuleert scholen om spijbelgevallen te melden aan de leerplichtambtenaar, zodat de zorg voor het kind wordt overgenomen. Het aandeel van de meldingen uit het beroepsonderwijs is erg klein, omdat in het beroepsonderwijs in het schooljaar 2006-2007 maar weinig leerplichtige leerlingen zitten, waarvan het verzuim aan de gemeente moet worden gemeld. De verwachting is dat dit aandeel als gevolg van de kwalificatieplicht zal stijgen.

#### *Luxe verzuim*

Het luxe verzuim is ten opzichte van 2005-2006 afgenomen met 9%. De aandacht van de landelijke media en de acties van gemeenten om luxe verzuim aan te pakken spelen mogelijk een rol in de afname van het totale luxe verzuim. Circa 10 % van het relatieve verzuim is luxe verzuim (tabel 3). Drie vierde van het luxe verzuim vindt plaats in het (speciaal) basisonderwijs en circa een vierde in het voortgezet onderwijs (tabel 4). Mogelijke oorzaken van dit verschil zijn dat het basisonderwijs meer dan het voortgezet onderwijs alert is op het signaleren van luxe verzuim en ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs gaan vaker zonder hun kinderen in de schoolperiode met vakantie. Kinderen in het voortgezet onderwijs zijn zelfstandiger en kunnen meestal wel enige tijd alleen thuis blijven.

**Tabel 5. Processen verbaal per schooljaar**

	<b>Absoluut verzuim</b>	<b>Luxe verzuim</b>	<b>Relatief verzuim excl. luxe verzuim</b>	<b>Totaal (= 100 %)</b>
2003 – '04	5%	32%	63%	4.021
2004 – '05	5%	28%	67%	4.203
2005 – '06	3%	22%	75%	5.209
<b>2006 – '07</b>	<b>3%</b>	<b>23%</b>	<b>74%</b>	<b>5.763</b>

### *Processen-verbaal*

Het aantal processen-verbaal is met 10% toegenomen ten opzichte van het schooljaar 2005-2006. Een mogelijke verklaring is dat het Openbaar Ministerie meer prioriteit geeft aan leerplichtzaken, zodat het proces-verbaal ook gebruikt kan worden als instrument om de verzuimer en/of diens ouders ertoe te bewegen mee te werken aan het oplossen van de achterliggende problemen. Hiermee kunnen problemen structureel worden opgelost. Verhoudingsgewijs is het aandeel processen-verbaal voor signaalverzuim hoger dan voor het luxe verzuim en het absoluut verzuim (tabel 5). Een mogelijke verklaring kan de volgende zijn. Enerzijds zijn de gemeenten zich in de loop van de jaren meer gaan concentreren op het behandelen van signaalverzuim. Anderzijds zijn er in de loop van de jaren meer aangepaste 'trajecten' ontwikkeld die voor absolute verzuimers een aantrekkelijk alternatief bieden om onderwijs te blijven volgen. Het gebruik van het instrument proces-verbaal is voor hen daardoor minder vaak noodzakelijk.

**Tabel 6. Het aantal strafzaken met betrekking tot schoolverzuim ingeschreven bij de parketten per jaar van inschrijving en leeftijd op pleegdatum van de verdachte.**

Jaartal	16-17 jarigen	Overige leeftijd	Totaal zaken schoolverzuim
2002	285	1173	1458
2003	329	1472	1801
2004	512	1867	2379
2005	598	2042	2640
<b>2006</b>	<b>720</b>	<b>2300</b>	<b>3020</b>

De cijfers van het aantal strafzaken bevatten signaalverzuim en luxe verzuim. De oplopende aantallen zijn mogelijk te verklaren uit de toenemende aandacht voor schoolverzuim en de realisering dat het justitiële traject een nuttig instrument kan zijn om de verzuimer en/of diens ouders ertoe te bewegen mee te werken aan het oplossen van de achterliggende problemen.

### **3. Verantwoordelijkheden**

#### *3.1 Ketenpartners en -samenwerking*

De huidige rollen en de verantwoordelijkheden van de partijen die betrokken zijn bij de aanpak van schoolverzuim, staan hier genoemd, oplopend van preventie tot repressie.

1. *Leerlingen* zijn vanaf de leeftijd van 12 jaar medeverantwoordelijk voor hun gedrag op school en het bezoeken van de lessen.
2. *Ouders* zijn verantwoordelijk voor de opvoeding, het welzijn en het gedrag van hun kinderen. Op grond van de Leerplichtwet moeten zij er op toe zien dat hun kind bij een school is ingeschreven én de school bezoekt. Kortom: ouders en leerlingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor naleving van de leerplicht.
3. *Scholen* zijn verplicht in- en uitschrijvingen van leerplichtige leerlingen binnen zeven dagen aan de woongemeente van de jongere te melden. Verwijderingen moeten direct gemeld worden. Wat betreft relatief verzuim zijn scholen in het primair en voortgezet onderwijs verplicht om de gemeente die gevallen te melden waar het verzuim ten minste drie dagen heeft geduurd, of ten minste 1/8 deel van het aantal les- of praktijktijd in vier opeenvolgende weken. Voor mbo-instellingen geldt de termijn van 1/8 deel van het aantal uren les- of praktijktijd in vier opeenvolgende weken. Daarnaast moeten scholen en instellingen alle informatie aan de gemeente geven die deze nodig heeft voor uitvoering van de wet. Tot slot moeten scholen meervoudige problemen bij leerlingen signaleren en doorgeven aan de betrokken professionals, al dan niet in de *Zorg- en Advies Teams (ZAT's)*.

4. *De onderwijsinspectie* ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. De Inspectie houdt toezicht op scholen en instellingen op basis van risicoanalyses. Risico-indicatoren zijn onder meer vsv-cijfers en signalen over tekortkomingen. Bij signalen van niet naleving van de meldingsbepalingen, kunnen deze verder onderzocht worden en indien het niet melden inderdaad vastgesteld wordt, kan de onderwijsinspectie tot interventie en melding aan de minister overgaan, wat kan leiden tot een boete.
5. Het *college van B&W* is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet door ouders en leerlingen. Hiervoor stelt B&W leerplichtambtenaren aan. De leerplichtambtenaar heeft tot taak, na een melding van ongeoorloofd verzuim door de school, eerst een onderzoek in te stellen en de ouders en de jongere te bewegen alsnog hun verplichtingen na te komen. Als ze dit weigeren, stelt een leerplichtambtenaar een proces-verbaal op en stuurt dit naar de officier van justitie. De leerplichtambtenaar heeft ook de bevoegdheid om een proces-verbaal op te stellen tegen het hoofd van de school als deze het verzuim niet meldt. B&W is tevens verantwoordelijk voor de inzet van financiële middelen en capaciteit en legt over de uitvoering van de Leerplichtwet verantwoording af aan de *gemeenteraad*. B&W moet jaarlijks een opgave doen aan de minister van OCW over de omvang en behandeling van verzuimzaken. Verder is B&W verantwoordelijk voor de uitvoering van de RMC-regelgeving. Gemeenten werken hiervoor samen in 39 regio's en benoemen uit hun midden één contactgemeente die een coördinerende rol vervult. De contactgemeente ontvangt hiervoor een specifieke uitkering. Inhoudelijke verantwoording wordt via de jaarlijkse RMC-effectrapportage aan het ministerie van OCW afgelegd. Op lokaal niveau maakt de gemeente met het onderwijsveld, de provincie, Bureau Jeugdzorg en andere betrokken instellingen afspraken over de inzet en de werkwijze van de verschillende partners in de verzuimketen en de jeugdketen.
6. De *Politie* is bevoegd een jongere die zij onder schooltijd op een voor het publiek toegankelijke plaats aantreffen, naar school te brengen. De politie meldt aan de leerplichtambtenaar wanneer in het contact met een jeugdige blijkt dat er van schoolverzuim sprake is. Wanneer hiertoe aanleiding is stelt de politie ook Bureau Jeugdzorg op de hoogte van het contact met de jongere.
7. *Bureau Jeugdzorg* (hierna: BJZ) komt in beeld wanneer sprake is van achterliggende problemen waarvoor jeugdzorg nodig is. De wijze waarop BJZ ingeschakeld wordt c.q. deelneemt aan het *Zorg- en Advies Team* en het *Justitieel Casus Overleg* is onderdeel van de afspraken in de jeugdketen, zoals genoemd onder 5.
8. Het *Schoolmaatschappelijk werk* biedt hulp aan leerlingen, ouders en/of leerkrachten, meestal in de school. Door deze werkwijze signaleert het schoolmaatschappelijk werk potentieel verzuim (preventie) en geeft hulp bij achterliggende problemen. Als andere hulp nodig is om de problemen op te kunnen lossen, wordt bekeken welke hulpverlening of instantie hiervoor geschikt is en wordt doorverwezen. Ook het schoolmaatschappelijk werk participeert in verschillende zorgnetwerken in en rondom de school en is daarmee onderdeel van sluitende aanpak.
9. In de meeste arrondissementen wordt *Halt* ingezet om schoolverzuim aan te pakken. Dit gebeurt preventief door jongeren aan te spreken op hun gedrag en hen te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. Ook worden jongeren en hun ouders gestimuleerd om activiteiten te ondernemen om het verzuim te stoppen. Daarnaast kan Halt worden aangewend als strafrechtelijk afdoening. Hierbij verwijst de leerplichtambtenaar of een ander persoon met een BOA (Bijzondere Opsporingsambtenaar) bevoegdheid, een jongere met licht of matig

verzuim door naar Halt. Samen met de ouders, de school en de jongere wordt het doel van de interventie bepaald. Hierop selecteert Halt een passende interventie die aansluit bij de oorzaken van het gedrag, vermindering van de knelpunten en verhoging van de kansen om het verzuim te stoppen.

10. De *Raad voor de Kinderbescherming (RvdK)* ontvangt alle meldingen van processen-verbaal via het OM. De RvdK adviseert de officier van justitie over de te vorderen straf/maatregel op basis van een analyse van de persoon en omstandigheden van de jeugdige. Hierbij staat de pedagogische invalshoek en het belang van de minderjarige centraal. De RvdK beoordeelt ook in elk individueel geval of er sprake is van achterliggende (gezin)problemen. Als er hulpverlening nodig is, kan de RvdK de jeugdige onder de aandacht brengen van een zorginstelling (veelal BJZ) of zonodig een beschermingsonderzoek uitvoeren, dat kan leiden tot een verzoek aan de rechter om een 'ondertoezichtstelling' (OTS).
11. Het *Openbaar Ministerie (OM)* is belast met de strafrechtelijke handhaving van de Leerplichtwet. Daarvoor maakt het OM afspraken met de leerplichtambtenaren over de handhaving: welke inrichting heeft het proces verbaal (pv)? Wanneer kan een zaak naar Halt worden verwezen? Het OM beoordeelt of het pv voldoende basis biedt voor strafrechtelijke vervolging, vraagt de RvdK om advies en besluit tot een afdoening. Het OM kan de zaak zelf afdoen. Bij jongeren kan het OM als voorwaarde stellen dat zij zich, om strafvervolging te voorkomen, laten begeleiden door de jeugdreclassering ('maatregel hulp en steun'). Daarnaast kan het OM besluiten dat jongeren en/of hun ouders een taakstraf (werkstraf of gedragsinterventie) krijgen, of een geldboete van de tweede categorie.<sup>2</sup> Als het OM daartoe aanleiding ziet, legt het de zaak voor aan de rechter.
12. *Zittende magistratuur*. Schoolverzuim is een overtreding (geen misdrijf) en wordt om die reden behandeld door de kantonrechter. In de meeste arrondissementen vinden afzonderlijke zittingen plaats voor schoolverzuim. Soms worden hiervoor vaste kantonrechters ingezet. In een aantal arrondissementen behandelt de kinderrechter verzuimzaken. Deze treedt dan op als kantonrechter-plaatsvervanger. In beide gevallen wordt gesproken van een 'spijbelrechter'. De rechter beoordeelt de strafvordering van het OM en legt al dan niet een straf op. De rechter kan ouders veroordelen tot maximaal een maand hechtenis of een geldboete van de tweede categorie. Meedoen of meewerken aan een gedragsinterventie kan hen volgens de Leerplichtwet niet rechtstreeks worden opgelegd maar kan wel als voorwaarde worden gesteld. Jongeren kunnen een taakstraf (werkstraf of gedragsinterventie) krijgen of een geldboete van de tweede categorie. Blijkt er sprake van ernstige problemen in het gezin, dan kan tevens een civielrechtelijk traject worden gestart.

### 3.2 Het Rijk

Het Rijk is verantwoordelijk voor het scheppen van duidelijke kaders.

- De minister van OCW is verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid en draagt ook verantwoordelijkheid voor de leerplicht en de regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-functie).
- De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de leerplichtwet.
- De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het bestuurlijk arrangement, de politie en de gemeente.

---

<sup>2</sup> Maximaal € 3.700.

- De programmaminister voor Jeugd en Gezin is verantwoordelijk voor opvoed- en gezinsondersteuning (o.a. schoolmaatschappelijk werk), de jeugdgezondheidszorg, de jeugdzorg, de coördinatie van jeugd- en gezinsbeleid en de jeugdbescherming van de raad voor de kindbescherming.

#### 4. Financieel kader

Ter bestrijding van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten ontvangen gemeenten van het Rijk het volgende bedrag.

<i>Leerplicht</i>	In 2007 5,8 mln., vanaf 2008 13 mln structureel.			
<i>RMC</i>	17 mln structureel voor 39 gemeentelijke regio's			
<i>GSB</i>	21,7 mln voor G-31 voor aanpak VSV.; GSB-III loopt t/m 2009			
<i>Gemeentelijk Accrés</i>	2008	2009	2010	2011
	3,9 mln	10,2 mln	15,4 mln	19,2 mln
<i>Centra voor Jeugd en Gezin</i>	Structureel 200 miljoen			
<i>Lokale Educatieve Agenda</i>	Incidenteel 1 miljoen middels het project 'partners in lokaal onderwijsbeleid'			