

**From:** EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>  
**Date:** Friday, June 19, 2026, 12:11 PM  
**To:** EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>  
**Subject:** Openbaarmaking RSJ-advies Strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim: een ander perspectief

---

**Attachments:**

rsj-advies-strafrechtelijke-aanpak-van-schoolverzuim.pdf

---

**Van:** 5.1.2.e - 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e - BD/RSJ/ADV <5.1.2.e @rsj.nl> Namens Moraal, H.J. - BD/RSJ  
**Verzonden:** vrijdag 19 juni 2026 10:21  
**Aan:** 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e <5.1.2.e @eerstekamer.nl>; EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>; 'Parlement (Vaste Kamercommissie JenV-Tweede Kamer)' <cie.vj@tweedekamer.nl>; 'Parlement (Vaste Kamercommissie VWS-Tweede Kamer)' <cie.vws@tweedekamer.nl>  
**CC:** '5.1.2.e @tweedekamer.nl' <5.1.2.e @tweedekamer.nl>; 'Kenniscoördinator VWS (5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e)' <5.1.2.e @tweedekamer.nl>; 5.1.2.e 5.1.2.e - BD/RSJ/ADV <5.1.2.e @minjenv.nl>  
**Onderwerp:** Openbaarmaking RSJ-advies Strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim: een ander perspectief

Geachte heer, mevrouw,

Graag attendeer ik u op het [Advies Strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim: een ander perspectief](#) dat de Afdeling advisering van de RSJ vandaag openbaar heeft gemaakt. Dit advies is op 5 juni 2026 aangeboden aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en ter informatie verzonden aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister van Langdurige Zorg, Jeugd en Sport en de staatssecretaris Onderwijs en Emancipatie.

De Afdeling advisering van de RSJ biedt in dit advies denkrichtingen voor een alternatieve benadering van schoolverzuim, waarbij jeugdigen centraal staan.

**Denkrichtingen voor een ander perspectief**

Het is van groot belang dat er zo snel mogelijk een passend en effectief alternatief komt voor de aanpak van schoolverzuim. Onderwijs is essentieel voor de optimale ontwikkeling van een jeugdige en moet een eerste prioriteit hebben, waarbij aangesloten moet worden bij de ontwikkelbehoeften, capaciteiten en belastbaarheid van de jeugdige. Hierbij moet gezocht worden naar een passende vorm van onderwijs of alternatieve dagbesteding. Het is belangrijk dat de jeugdige succeservaringen kan opdoen en kan werken aan toekomstperspectief.

De RSJ is van mening dat de discussie over de aanpak van schoolverzuim moet gaan over de vraag: **'Wat hebben jeugdigen nodig om zich optimaal te kunnen ontwikkelen?'** Op dit moment focust de discussie zich voornamelijk op het nut en de wenselijkheid van de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. De huidige nadruk op de handhaving van de leerplicht zorgt ervoor dat niet buiten de systematiek van de leerplicht en strafrechtelijke vervolging gedacht wordt door partijen in het werkveld. Het systeem moet echter niet leidend zijn in de aanpak van schoolverzuim, maar de ontwikkeling van jeugdigen en hun participatie in de samenleving. De oplossing zit in het aanpakken van de oorzaken van het schoolverzuim, en te kijken naar wat de jeugdige nodig heeft in het onderwijs en daarbuiten om zich gezond te kunnen ontwikkelen.

**Wat moet er gebeuren**

De aanbevelingen van de RSJ betreffen de volgende maatregelen:

- Stop met het vervolgen van jongeren voor schoolverzuim. Zorg zo snel mogelijk voor een passend en werkzaam alternatief, waarbij er een hoofdverantwoordelijke is voor de aanpak van schoolverzuim. Bij deze aanpak moet gefocust worden op:
  - De oorzaken van en onderliggende problematiek bij schoolverzuim
  - Een landelijke aanpak
  - Onderwijs als eerste prioriteit

- Het actief betrekken van ouders
- Passende vormen van onderwijs of alternatieve dagbesteding.

Het advies is te vinden op de RSJ website, samen met een [nieuwsbericht](#).

Met vriendelijke groet,  
Han J. Moraal  
Algemeen voorzitter

Korte Voorhout 8 | 2511 EK Den Haag

Postbus 30137 | 2500 GC Den Haag



**Raad** voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

[www.rsj.nl](http://www.rsj.nl)

---

Dit bericht kan informatie bevatten die niet voor u is bestemd. Indien u niet de geadresseerde bent of dit bericht abusievelijk aan u is toegezonden, wordt u verzocht dat aan de afzender te melden en het bericht te verwijderen. De Staat aanvaardt geen aansprakelijkheid voor schade, van welke aard ook, die verband houdt met risico's verbonden aan het elektronisch verzenden van berichten.

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming

This message may contain information that is not intended for you. If you are not the addressee or if this message was sent to you by mistake, you are requested to inform the sender and delete the message. The State accepts no liability for damage of any kind resulting from the risks inherent in the electronic transmission of messages.

Council for the Administration of Criminal Justice and Protection of Juveniles



Raad voor  
Strafrechtstoepassing  
en Jeugdbescherming

5 juni 2026

# • • Strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim

Een ander perspectief



## Inhoud

<b>Afkortingenlijst</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vraagstelling	5
1.3 Afbakening	6
1.4 Werkwijze	7
1.5 Leeswijzer	7
<b>2 Internationaal en nationaal juridisch kader</b>	<b>8</b>
2.1 Het internationaal kinderrechtenkader	8
2.1.1 Het recht op onderwijs	8
2.1.2 Speciale Rapporteur voor het recht op onderwijs	9
2.1.3 De vervolging van statusdelicten	9
2.1.4 Concluding observations	10
2.2 Nationale wet- en regelgeving	11
2.2.1 Juridisch kader	11
2.2.2 Relevante ontwikkelingen wetgeving	12
2.3 Tussenconclusie	14
<b>3 Huidige werkwijze schoolverzuim</b>	<b>15</b>
3.1 Aantallen	15
3.2 Onderliggende problematiek	15
3.3 Methodische Aanpak Schoolverzuim	16
3.3.1 Vrijwillige jeugdhulp	17
3.3.2 Halt-interventie	17
3.3.3 Dwang in het civiel kader	18
3.3.4 Dwang in het strafrechtelijk kader	18
3.4 Knelpunten in de huidige aanpak van schoolverzuim	19
3.4.1 Verschillen in de aanpak van schoolverzuim	19
3.4.2 Onvoldoende samenwerking ketenpartners	20
3.4.3 Financieringssysteem niet passend	21
3.4.4 Trage processen	21
3.4.5 Gebrek aan wettelijke verankering	21
3.4.6 Gebrek aan passend onderwijs	22
3.4.7 Onderscheid geoorloofd en ongeoorloofd verzuim	23
3.5 De ervaren meerwaarde van de strafrechtelijke aanpak	24
3.6 Tussenconclusie	26
<b>4 Een leerplichtsysteem buiten het strafrecht</b>	<b>27</b>
4.1 Leerplicht of leerrecht	27
4.2 Visie RSJ op een leerplichtsysteem buiten het strafrechtelijk kader	28
4.3 Tussenconclusie	31



<b>5</b>	<b>Een ander perspectief op de aanpak van schoolverzuim</b>	<b>32</b>
5.1	Een kindgerichte aanpak	32
5.2	Een preventieve aanpak	33
5.2.1	Registratie en monitoring	34
5.2.2	Betrekken van het systeem	35
5.3	Betrekken van ouders	35
5.4	De rol van de leerplichtambtenaar	35
5.5	Het belang van een regievoerder in de aanpak van schoolverzuim	36
5.6	Voorbeelden van alternatieve aanpakken	36
5.6.1	Meer Aandacht voor Ziekgemelde Leerlingen	36
5.6.2	KansRIJK	37
5.6.3	Wijkrechtspraak	37
5.7	Aanpak in andere Europese landen	37
5.7.1	Duitsland	38
5.7.2	België	39
5.7.3	Engeland	39
5.7.4	Ierland	40
5.7.5	Finland	40
5.8	Tussenconclusie	41
<b>6</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>42</b>
6.1	Conclusie	42
6.2	Aanbevelingen	43
	<b>Geraadpleegde stukken</b>	<b>45</b>
	Literatuurlijst	45
	Overige bronnen	48
	<b>Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde deskundigen</b>	<b>49</b>



## Afkortingenlijst

GI	Gecertificeerde Instelling
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
Lpw	Leerplichtwet
MAS	Methodische Aanpak Schoolverzuim
MAZL	Meer Aandacht voor Ziekgemelde Leerlingen
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SKY	Engaging School Community Work programme
UVRM	Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten



## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Schoolverzuim is strafbaar gesteld voor jeugdigen van twaalf tot achttien jaar in het geval dat zij hun startkwalificatie<sup>1</sup> nog niet hebben behaald.<sup>2</sup> Het Openbaar Ministerie (OM) heeft het voornemen geuit op termijn te gaan stoppen met de vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim in afstemming met andere ketenpartners.<sup>3</sup>

Het voornemen van het OM en de recente discussie in het werkveld over de wenselijkheid van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim hebben geleid tot onduidelijkheid over de aanpak van schoolverzuim zonder de mogelijkheid tot de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen.

De Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de RSJ) adviseert op verzoek van de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. In dit advies wordt ingegaan op een ander perspectief op de aanpak van schoolverzuim, waarbij internationale kinderrechtenstandaarden en belangrijke elementen van een effectieve aanpak belicht worden.

### 1.2 Vraagstelling

De adviesvragen zijn ontvangen op 24 september 2025. Het doel van dit advies is om aanbevelingen te geven voor beleid en praktijk ten aanzien van de aanpak van schoolverzuim door leerplichtige jeugdigen. Er zal worden gereflecteerd op de huidige (strafrechtelijke) aanpak van schoolverzuim en een mogelijke alternatieve benadering.

In dit advies wordt ingegaan op de volgende vragen:

1. Hoe verhoudt de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim zich tot de uitgangspunten van het VN-Kinderrechtenverdrag, waarbij het belang van de jeugdige voorop staat?
2. Welke voor- en nadelen kent de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim bij jeugdigen?
3. Welke alternatieven zijn er om schoolverzuim aan te pakken en wat is nodig om dit goed in te richten?
  - a. In het bijzonder voor jeugdigen die van school verzuimen en bij wie sprake is van achterliggende problematiek, die zelf geen hulpvraag hebben en niet bereid zijn mee te werken aan hulp?
  - b. Welke voorbeelden uit andere Europese landen kunnen ter inspiratie dienen voor de aanpak van schoolverzuim?

<sup>1</sup> Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo of mbo niveau 2 en hoger.

<sup>2</sup> Art. 2 lid 3 en art. 26 lid 2 Leerplichtwet (Lpw).

<sup>3</sup> Openbaar Ministerie 2025.



4. Welke rol ziet de RSJ voor scholen, leerplichtambtenaren, gemeenten, jeugdigen en de visie en werkwijze van de Methodische Aanpak Schoolverzuim in een leerplichtsysteem buiten het strafrecht?

### 1.3 Afbakening

De focus van dit advies ligt op jeugdigen (twaalf tot achttien jaar) die verzuimen van school en strafrechtelijk vervolgd kunnen worden voor dit verzuim.<sup>4</sup> Daarnaast wordt de strafrechtelijke vervolging van ouders voor het signaalverzuim van hun leerplichtige kind meegenomen in dit advies. Jeugdigen kunnen alleen vervolgd worden voor signaalverzuim en niet voor andere vormen van verzuim. Ouders kunnen vervolgd worden voor alle onderstaande vormen van schoolverzuim door hun kind.

Er kunnen twee vormen van schoolverzuim onderscheiden worden: absoluut en relatief verzuim. Absoluut verzuim betreft leerplichtige jeugdigen die niet staan ingeschreven op een school. Relatief verzuim betreft jeugdigen die staan ingeschreven op een school, maar om uiteenlopende redenen regelmatig niet naar school gaan. Signaalverzuim is een vorm van relatief verzuim en is veelal een signaal van achterliggende problematiek. De tweede vorm van relatief verzuim is luxeverzuim. Bij luxeverzuim gaat het om bijvoorbeeld een vakantie onder schooltijd.

Soorten schoolverzuim		Vervolging mogelijk? <sup>5</sup>
Relatief verzuim	Signaalverzuim	Jeugdigen en ouders
	Luxeverzuim	Ouders
Absoluut verzuim		Ouders

Tabel 1: Soorten schoolverzuim

Jeugdigen die niet vervolgd kunnen worden vanwege hun schoolverzuim vallen buiten het bereik van dit advies. Dit geldt voor jeugdigen met een vrijstelling van geregeld schoolbezoek zoals vastgelegd in de Leerplichtwet<sup>6</sup> of in het geval van geoorloofd, absoluut of luxeverzuim. In de regel worden in het geval van absoluut en luxeverzuim de ouders van de desbetreffende jeugdige vervolgd.<sup>7</sup> In het geval van signaalverzuim

<sup>4</sup> Art. 26 lid 2 Lpw.

<sup>5</sup> Richtlijn van het Openbaar Ministerie (1 juni 2017) inzake de strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2017R002).

<sup>6</sup> In art. 5 onder a-c Lpw worden drie gronden voor een vrijstelling van inschrijving onderscheiden: 1) als de jeugdige op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten; 2) als scholen op redelijke afstand niet aansluiten op morele en/of religieuze overtuigingen; 3) als de jeugdige staat ingeschreven op een school in het buitenland en deze geregeld bezoekt. Op basis van art. 15 Lpw kan een vrijstelling aangevraagd worden voor jeugdigen die hun startkwalificatie nog niet hebben gehaald, die wegens bijzondere omstandigheden op een andere wijze onderwijs volgen en zestien jaar zijn of twaalf jaar onderwijs hebben gevolgd.

<sup>7</sup> Richtlijn van het Openbaar Ministerie (1 juni 2017) inzake de strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2017R002).



is het afhankelijk van de casus, leeftijd, omstandigheden en de mate van verwijtbaarheid of de ouders en/of de jeugdige zelf vervolgd worden. De RSJ legt in dit advies de nadruk op signaalverzuim.<sup>8</sup> Daar waar in dit advies wordt gesproken over schoolverzuim wordt signaalverzuim bedoeld, tenzij anders vermeld.

#### *Geoorloofd en ongeoorloofd verzuim*

In de praktijk wordt er onderscheid gemaakt tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. In het geval van geoorloofd verzuim is de jeugdige door de ouders ziekgemeld of is er een andere legitieme reden voor verzuim, zoals een huwelijk. Bij geoorloofd verzuim doet de school geen melding bij de leerplichtambtenaar. De hierboven beschreven vormen van relatief schoolverzuim (luxeverzuim en signaalverzuim) vallen onder de noemer ongeoorloofd verzuim en moeten door de school gemeld worden aan de leerplichtambtenaar.<sup>9</sup>

### 1.4 Werkwijze

Ten behoeve van dit advies zijn verschillende bronnen geraadpleegd. Dit betreft onder andere academische literatuur, onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en (internationale) wet- en regelgeving. Daarnaast is er voor dit advies gesproken met 70 deskundigen (zie Bijlage 1<sup>10</sup>). Er is gesproken met jeugdigen uit het Halt Jongerenpanel en er heeft een werkbezoek plaatsgevonden aan het Albeda College in Rotterdam, waar ook een jeugdige ervaringsdeskundige bij aanwezig was. De uitkomsten van deze gesprekken zijn meegewogen in de beeldvorming voor dit advies.

### 1.5 Leeswijzer

Op basis van de hierboven beschreven werkwijze wordt in dit advies antwoord gegeven op de adviesvragen. In hoofdstuk 2 wordt het internationale en nationale juridische kader toegelicht. In hoofdstuk 3 wordt de huidige werkwijze ten aanzien van de aanpak van schoolverzuim beschreven. In hoofdstuk 4 wordt toegewerkt naar de visie van de RSJ op de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op een ander perspectief op de aanpak van schoolverzuim, waarbij belangrijke elementen van een effectieve aanpak worden belicht. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

<sup>8</sup> In gesprekken met de door de RSJ gesproken deskundigen is naar voren gekomen dat het onderscheid tussen de verschillende vormen van schoolverzuim in de praktijk veelal onduidelijk is of niet gemaakt wordt. Signaalverzuim kan daarom niet altijd los gezien worden van andere vormen van verzuim.

<sup>9</sup> Art. 21a Lpw.

<sup>10</sup> Op verzoek van enkele deskundigen zijn niet alle namen in deze lijst opgenomen.



## 2 Internationaal en nationaal juridisch kader

Het recht op onderwijs voor jeugdigen is vastgelegd in internationale en nationale wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het internationale kader en het perspectief op schoolverzuim en de aanpak daarvan (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt ingegaan op de nationale wet- en regelgeving, het juridisch kader en recente ontwikkelingen die relevant zijn voor dit advies (paragraaf 2.2).

### 2.1 Het internationaal kinderrechtenskader

#### 2.1.1 Het recht op onderwijs

Het recht op onderwijs is gericht op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.<sup>11</sup> Het recht op onderwijs is vastgelegd in verschillende internationale en Europese mensen- en kinderrechtstandaarden, waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM)<sup>12</sup> en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).<sup>13</sup> De Verenigde Naties zien onderwijs zowel als mensenrecht als een onmisbaar middel om andere mensenrechten te realiseren.<sup>14</sup> Door de ratificatie van bovenstaande Verdragen heeft de Nederlandse overheid een verantwoordelijkheid om het recht op onderwijs voor kinderen te waarborgen.

Er kunnen twee aspecten onderscheiden worden van het recht op onderwijs: 1) een verantwoordelijkheid voor de staat om onderwijs beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken en 2) de vrijheid van individuen om te kiezen voor het onderwijs dat aansluit bij hun morele en religieuze overtuigingen.<sup>15</sup> Het IVRK verwijst naar een verplichting tot onderwijs, maar beperkt zich hierbij tot het primair onderwijs.<sup>16</sup> Daarnaast worden in artikel 29 van het IVRK de doelen van het onderwijs toegelicht. Naast een zo volledig mogelijke ontplooiing van het kind heeft het onderwijs ook als doel om kinderen voor te bereiden op een actief volwassen leven in een vrije samenleving, het bijbrengen van respect voor kinder- en mensenrechten, de eigen taal, waarden en cultuur, respect voor andere culturen, vrede en verdraagzaamheid, gelijkheid en eerbied voor natuur en milieu.<sup>17</sup>

Het IVRK bevat niet als zodanig een verbod op de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. De Nederlandse benadering van het recht op onderwijs, de leerplicht, staat niet per se op gespannen voet met het internationaal recht. Bezien vanuit het kinderrechtenskader moet er echter alles aan gedaan worden om het strafrecht niet te gebruiken. Het is daarom de vraag of de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim proportioneel is en de oorzaken van schoolverzuim voldoende effectief

<sup>11</sup> Art. 29 lid 1 onder a IVRK.

<sup>12</sup> Art. 26 UVRM. Zie ook: art. 14 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; art. 13 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten.

<sup>13</sup> Art. 28, 29 IVRK.

<sup>14</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1999, par. 1.

<sup>15</sup> Chapman & Russel 2002.

<sup>16</sup> Art. 28 IVRK.

<sup>17</sup> Art. 29 lid 1 IVRK.



kan adresseren. Internationale kinderrechtenstandaarden sturen aan op de decriminalisering van statusdelicten, zoals schoolverzuim, vanwege de mogelijke negatieve effecten.<sup>18</sup> Daarnaast maakt het VN-Kinderrechtencomité zich zorgen over schooluitval op Nederlandse scholen en benadrukt het belang van het onderzoeken en adresseren van de oorzaken van schooluitval en verzuim.<sup>19</sup> Verder waarschuwen de Verenigde Naties voor een te eenzijdige focus op schoolgang.<sup>20</sup> Dat een jeugdige naar school gaat, garandeert niet dat het recht op onderwijs van de jeugdige gewaarborgd is. In de volgende paragrafen worden deze punten verder toegelicht.

### 2.1.2 Speciale Rapporteur voor het recht op onderwijs

De Verenigde Naties hebben een Speciale Rapporteur aangesteld ten behoeve van het recht op onderwijs. De Speciale Rapporteur stelt dat onderwijs niet gereduceerd moet worden tot schoolgang.<sup>21</sup> Door de focus op schoolgang wordt een toename aan inschrijvingen op scholen doorgaans gezien als een teken van een verbeterde waarborging van het recht op onderwijs.<sup>22</sup> Dat een jeugdige naar school gaat, wil echter niet zeggen dat het onderwijs aansluit op de ontwikkel- en leerbehoeften van de jeugdige. Met andere woorden, dat een jeugdige naar school gaat, garandeert niet dat het recht op onderwijs van de jeugdige gewaarborgd wordt. Bovendien kan de aandacht op schoolgang ervoor zorgen dat er wordt gefocust op jeugdigen die geen additionele ondersteuning nodig hebben en daardoor makkelijker, en goedkoper, in het reguliere kader passen. De Speciale Rapporteur stelt dat er erkenning moet zijn voor vormen van leren buiten het reguliere kader of het schoolgebouw. Informele vormen van onderwijs zouden daarom erkend moeten worden als een belangrijke manier om het recht op onderwijs te realiseren.<sup>23</sup> Dit komt onder andere naar voren in de aanbeveling van het VN-Kinderrechtencomité om wetgeving op thuisonderwijs op te stellen, waarbij minimale kwaliteitseisen gemonitord moeten worden.<sup>24</sup> Eerder sprak het VN-Kinderrechtencomité zorgen uit over het gebrek aan monitoring voor thuisonderwijs en het grote aantal kinderen dat te maken krijgt met pesten op school.<sup>25</sup>

### 2.1.3 De vervolging van statusdelicten

Om de verhouding van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim tot het internationaal kinderrechtenkader goed te kunnen belichten, dient ook gekeken te worden naar het standpunt van het VN-Kinderrechtencomité ten aanzien van

<sup>18</sup> Committee on the Rights of the Child 2019, par. 12; Art. 56 United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (Riyadh Guidelines).

<sup>19</sup> Committee on the Rights of the Child 2022, par. 34a.

<sup>20</sup> Human Rights Council 2023, par. 59.

<sup>21</sup> Human Rights Council 2023, par. 59.

<sup>22</sup> Human Rights Council 2018, par. 17.

<sup>23</sup> Human Rights Council 2023, par. 59-60.

<sup>24</sup> Committee on the Rights of the Child 2022, par. 34; Op dit moment heeft het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een wetsvoorstel in voorbereiding om structureel meer ruimte te creëren voor maatwerkmogelijkheden. Het wetsvoorstel zal naar verwachting toezien op onderwijstijd, afstandsonderwijs, onderwijszorgarrangement of andere aanpassingen (zie paragraaf 2.2.2).

<sup>25</sup> Committee on the Rights of the Child 2015, par. 50.



statusdelicten. Schoolverzuim wordt gezien als een statusdelict. Bij status delicten gaat het om gedrag dat strafbaar is gesteld voor jeugdigen, maar dat niet strafbaar is voor volwassenen. Het VN-Kinderrechtencomité roept in General Comment nr. 24 op tot het decriminaliseren van statusdelicten.<sup>26</sup> Ook de VN-richtlijn voor de preventie van jeugdcriminaliteit roept hiertoe op, vanwege de mogelijke stigmatisering en andere schadelijke neveneffecten die mogelijk gepaard gaan met de vervolging van deze delicten.<sup>27</sup>

Statusdelicten komen vaak voort uit psychologische of sociaaleconomische problematiek.<sup>28</sup> De vervolging van statusdelicten leidt veelal tot bestraffing van jeugdigen die eigenlijk zorg nodig hebben. Daarnaast kan het labelen van kinderen vanwege een status delict langdurige, negatieve effecten hebben en leiden tot crimineel gedrag.<sup>29</sup> Jeugdigen die te maken krijgen met het jeugdstrafrecht hebben een vergroot risico op het vertonen van crimineel gedrag op volwassen leeftijd.<sup>30</sup> Dit risico wordt groter op het moment dat de jeugdige in een justitiële jeugdinrichting heeft verbleven. Strafrechtelijke vervolging voor schoolverzuim kan leiden tot jeugdetentie op het moment dat de jeugdige een voor schoolverzuim opgelegde taakstraf niet naar behoren uitvoert. De jeugdige heeft hierbij geen recht op rechtsbijstand, omdat de procedure bij leerplichtzaken bij de kantonrechter loopt.<sup>31</sup> Bovendien lijkt de vervolging van statusdelicten een onevenredige impact te hebben op jeugdigen met een minder geprivilegieerde achtergrond en een gebrek aan steun vanuit het thuisfront.<sup>32</sup>

#### 2.1.4 Concluding observations

Nederland legt iedere vijf jaar verantwoording af aan het VN-Kinderrechtencomité over de waarborging van kinderrechten. Op basis van de rapportage die Nederland aflevert, stelt het VN-Kinderrechtencomité *concluding observations* op. De aandachtspunten en aanbevelingen in de *concluding observations* vormen een richtlijn voor de Nederlandse overheid om kinderrechten verder te waarborgen.

Het VN-Kinderrechtencomité heeft in de meest recente *concluding observations* ten aanzien van Nederland aangegeven dat Nederland schooluitval en uitsluiting van school moet verminderen en voorkomen middels een analyse van de oorzaken van schoolverzuim.<sup>33</sup> Ook heeft het VN-Kinderrechtencomité Nederland eerder aanbevolen om maatregelen te nemen om de oorzaken van schooluitval aan te pakken door middel van doelgericht beleid wat betreft de ondersteuning van kinderen.<sup>34</sup>

<sup>26</sup> Committee on the Rights of the Child 2019, par. 12.

<sup>27</sup> Art. 56 United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (Riyadh Guidelines).

<sup>28</sup> Art. 56 United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (Riyadh Guidelines).

<sup>29</sup> Bernburg, Krohn & Rivera 2006.

<sup>30</sup> Copeland e.a. 2023.

<sup>31</sup> Art. 491 lid 1 Wetboek van Strafvordering

<sup>32</sup> Child Rights Information Network 2010.

<sup>33</sup> Committee on the Rights of the Child 2022, par. 34a.

<sup>34</sup> Committee on the Rights of the Child 2015, par. 51b.



Bovendien vindt het VN-Kinderrechtencomité de significante schooluitval in het middelbaar onderwijs onder kinderen uit eenoudergezinnen en gezinnen met een lage sociaaleconomische status zorgelijk.<sup>35</sup>

## 2.2 Nationale wet- en regelgeving

Het recht op onderwijs is in artikel 23 van de Nederlandse Grondwet vastgelegd. De nadruk ligt in de Grondwet op de vrijheid van onderwijs. Naast openbaar onderwijs wordt hierbij ook bijzonder onderwijs op basis van godsdienst of levensovertuiging door de overheid bekostigd. In de Leerplichtwet is de plicht tot het naar school gaan vastgelegd, waarin zowel ouders als jeugdigen vanaf twaalf jaar een rol hebben.<sup>36</sup>

Verder interpreteert de Nederlandse Grondwet sociale rechten, zoals het recht op onderwijs, niet als een individueel recht, maar als een richtlijn voor de overheid.<sup>37</sup> Deze rechten zijn daardoor niet afdwingbaar door individuen. De Speciale Rapporteur voor het recht op onderwijs stelt dat individuen de mogelijkheid moeten hebben om een juridische procedure te starten op het moment van een vermeende schending van het recht op onderwijs door, bijvoorbeeld, kansenongelijkheid, discriminatie of een ondermaatse kwaliteit van het onderwijs.<sup>38</sup> Deze mogelijkheid wordt door de Speciale Rapporteur als onmisbaar gezien voor burgers om schendingen van hun rechten op een eerlijke en onafhankelijke manier te kunnen adresseren.

### 2.2.1 Juridisch kader

De Leerplichtwet stelt schoolverzuim strafbaar voor jeugdigen van twaalf tot achttien jaar in het geval dat zij hun startkwalificatie nog niet hebben behaald.<sup>39</sup> Scholen hebben de verplichting een melding te doen bij de leerplichtambtenaar wanneer het schoolverzuim meer dan zestien uur gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken bijdraagt.<sup>40</sup> De leerplichtambtenaar maakt gebruik van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) om de aanpak te bepalen.<sup>41</sup> Op het moment dat er sprake is van structureel en/of langdurig schoolverzuim kan de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaken. Het OM besluit hierna of tot vervolging wordt overgegaan. Het OM hanteert hierbij de *Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim*. Deze richtlijn stelt dat het afhankelijk is van de casus, leeftijd en omstandigheden of een ouder en/of de jeugdige zelf wordt vervolgd. De mate van verwijtbaarheid speelt hierbij een rol. In de regel wordt één van de ouders vervolgd en niet beide ouders. Afdoening kan plaatsvinden door middel van een Halt-afdoening, een OM strafbeschikking of een vonnis van de kantonrechter. Het OM of de rechter kan

<sup>35</sup> Committee on the Rights of the Child 2015, par. 50b.

<sup>36</sup> Art. 2-4 Lpw.

<sup>37</sup> Coomans 2009, p. 3.

<sup>38</sup> Human Rights Council 2013, par. 81-82.

<sup>39</sup> Art. 2 lid 1-3, art. 26 lid 1-2 Lpw.

<sup>40</sup> Art. 21a lid 1-2 Lpw.

<sup>41</sup> Halt e.a. 2025; de MAS wordt toegelicht in paragraaf 3.3.



en boete, taakstraf (leer- of werkstraf) en/of begeleiding door de jeugdreclassering opleggen.<sup>42</sup>

### 2.2.2 Relevante ontwikkelingen wetgeving

De laatste tijd is er in het maatschappelijk debat veel aandacht voor schoolverzuim en passend onderwijs. Dit heeft geleid tot diverse beleidsontwikkelingen die relevant zijn voor dit advies.

#### *Wetsvoorstel Terugdringen verzuim*

In november 2024 is het wetsvoorstel Terugdringen verzuim ingediend door de toenmalig staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het wetsvoorstel is op moment van schrijven in behandeling bij de Tweede Kamer. Het doel van het wetsvoorstel is om procedurele voorwaarden te creëren om langdurig schoolverzuim in beeld te brengen, te voorkomen en verminderen.<sup>43</sup> In het wetsvoorstel staan de volgende maatregelen:

- De versterking van het schoolverzuimbeleid;
- De registratie van en informatieverstrekking over schoolverzuim;
- Vroegtijdige signalering aan de leerplichtambtenaar mogelijk maken;
- De verbetering van de procedure voor vrijstellingen op basis van lichamelijke of psychische gronden;
- Variatie in de duur van deze vrijstellingen mogelijk maken.

#### *Wetsvoorstel Maatwerk*

Op dit moment heeft het ministerie van OCW een wetsvoorstel in voorbereiding om structureel meer ruimte te creëren voor maatwerk mogelijkheden. Het wetsvoorstel zal naar verwachting toezien op onderwijstijd, afstandsonderwijs, onderwijszorgarrangement of andere aanpassingen.<sup>44</sup>

#### *Wet Van school naar duurzaam werken*

De Wet Van school naar duurzaam werken is in werking getreden per 1 januari 2026. Het betreft een wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet voortgezet onderwijs en de Wet op de expertisecentra. De wet beoogt kansgelijkheid te vergroten door betere begeleiding mogelijk te maken voor jongeren en jongvolwassenen tot 27 jaar met (een risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt bij de overgang van school naar werken en bij het behouden van werk. Jongeren zonder startkwalificatie tot 27 jaar krijgen begeleiding van zogenaamde doorstroompunten. Doorstroompunten begeleiden jeugdigen bij het vinden of behouden van een opleiding of baan. Verder bieden gemeenten jongeren tot 27 jaar meer preventieve en passende ondersteuning. Op het moment dat het niet passend is voor de jongeren om terug te

<sup>42</sup> Richtlijn van het Openbaar Ministerie (1 juni 2017) inzake de strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2017R00).

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36663, nr. 2.

<sup>44</sup> Kamerstukken II 2025/26, 31497/26695, nr. 509.



keren naar school, biedt de gemeente ondersteuning naar werk of een combinatie van werk en opleiding.

#### *Subsidieregeling ondersteuning en preventie thuiszittende jeugdigen*

Op initiatief van OCW kon de subsidie *ondersteuning en preventie thuiszittende jeugdigen* tot 1 april 2025 worden aangevraagd met betrekking tot activiteiten in de periode van 2025 tot en met 2028. Het doel is om het ondersteuningsaanbod van samenwerkingsverbanden van scholen uit te breiden voor leerlingen die (dreigen te komen) thuiszitten.<sup>45</sup> 149 van de 151 samenwerkingsverbanden hebben zich voor de subsidieregeling aangemeld.<sup>46</sup>

#### *Initiatiefwetsvoorstel Verankering van het leerrecht*

Het initiatiefwetsvoorstel *Verankering van het leerrecht* is in behandeling bij de Tweede Kamer. Het initiatiefwetsvoorstel wijzigt de Leerplichtwet. Het doel is om het leerrecht in wetgeving te verankeren en de realisatie van het leerrecht mogelijk te maken.<sup>47</sup> Het initiatiefwetsvoorstel beoogt dat het leerrecht ingezet kan worden om werkelijk tot onderwijs en ontwikkeling voor elk kind te komen, bijvoorbeeld middels passende aanpassingen aan onderwijstijd, locatie en onderwijsprogramma. Bovendien worden de verantwoordelijkheden van betrokkenen verduidelijkt en op elkaar aangesloten.

#### *Verkenning Leerplichtwet, schoolverzuim en het strafrecht*

Daarnaast is het ministerie van OCW samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid een verkenning naar de Leerplichtwet, schoolverzuim en het strafrecht gestart. In de verkenning wordt toegewerkt naar verschillende scenario's van preventie en dwangmaatregelen. De ministeries steken de verkenning in vanuit de brede maatschappelijke opgave van het recht op onderwijs en (het voorkomen van) schoolverzuim. De huidige systematiek en mogelijke alternatieven worden in kaart gebracht en meegenomen in de besluiten die genomen worden rondom dit thema.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen, *Ondersteuning en preventie thuiszittende jeugdigen*, te vinden op: <https://www.dus-i.nl/subsidies/ondersteuning-en-preventie-thuiszittende-jeugdigen> (laatst geraadpleegd op 28 mei 2026).

<sup>46</sup> *Kamerstukken II 2024/25*, 31497, nr. 497, p. 10.

<sup>47</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 36257, nr. 2.

<sup>48</sup> *Kamerstukken II 2025/26*, 31497/26695, nr. 509



### 2.3 Tussenconclusie

- Het recht op onderwijs is vastgelegd in verschillende internationale en Europese mensen- en kinderrechtenstandaarden en is gericht op een zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind.
- Het VN-Kinderrechtencomité maakt zich zorgen over schooluitval op Nederlandse scholen en benadrukt daarbij het belang van het onderzoeken en adresseren van de oorzaken van schooluitval en verzuim. Op dit moment zijn er meerdere wetsvoorstellen in de maak om deze punten te adresseren.
- De Speciale Rapporteur van de Verenigde Naties voor het recht op onderwijs stelt dat het feit dat een jeugdige naar school gaat, niet garandeert dat het recht op onderwijs van de jeugdige gewaarborgd wordt.
- Internationale kinderrechtenstandaarden sturen aan op het decriminaliseren van statusdelicten, zoals schoolverzuim, vanwege de mogelijke langdurige, negatieve effecten.
- Het is de vraag of de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim proportioneel is en de oorzaken van schoolverzuim voldoende effectief kan adresseren.



### 3 Huidige werkwijze schoolverzuim

Dit hoofdstuk gaat in op de huidige werkwijze rondom schoolverzuim in Nederland. Eerst zal een overzicht gegeven worden van de beschikbare cijfers wat betreft schoolverzuim (paragraaf 3.1) en de onderliggende problematiek (paragraaf 3.2). Vervolgens zal ingegaan worden de Methodische Aanpak Schoolverzuim (paragraaf 3.3). Dit hoofdstuk sluit af met de door de RSJ gesproken deskundigen ervaren knelpunten in de aanpak van schoolverzuim (paragraaf 3.4) en de ervaren meerwaarde van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim (paragraaf 3.5).

#### 3.1 Aantallen

Er zijn geen eenduidige cijfers over het aantal jeugdigen dat (langdurig) verzuimt. In de leerplichttelling van 2023-2024 wordt gesproken over landelijk 59.417 gevallen van relatief verzuim (niet zijnde luxeverzuim) in dat schooljaar.<sup>49</sup> Hiervan telt de leerplichttelling 4.294 gevallen van langdurig relatief schoolverzuim over alle onderwijstypen (basis-, middelbaar en beroepsonderwijs).<sup>50</sup> Onderzoeksinstituut KBA Nijmegen rapporteert over datzelfde schooljaar 10.800 gevallen van langdurig relatief verzuim.<sup>51</sup> Het verschil in cijfers komt mogelijk door verschillen in de gehanteerde definitie of een onvolledige registratie van verzuimcijfers.

Jaarlijks komen tussen de 1.700 en 1.800 jeugdigen in aanraking met het strafrecht vanwege schoolverzuim. In 2024 behandelde het OM 1.852 leerplichtzaken waarin jeugdigen werden vervolgd.<sup>52</sup> Ook werden er in 2024 1.775 Halt-afdoeningen uitgevoerd voor schoolverzuim.<sup>53</sup> Leerplichtzaken zijn de meest voorkomende overtreding bij Halt. Verder adviseerde de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in 2025 over 1.694 processen-verbaal omtrent schoolverzuim.<sup>54</sup>

Tot slot hebben in de periode 2020-2025 101 jeugdigen vervangende hechtenis opgelegd gekregen in verband met een veroordeling voor schoolverzuim.<sup>55</sup> Dit betreft door de Officier van Justitie in vervangende hechtenis omgezette taakstraffen, wanneer deze niet (volledig) zijn uitgevoerd. In dezelfde periode is er geen sprake van door de rechter opgelegde vervangende hechtenis voor geldboetes.

#### 3.2 Onderliggende problematiek

Uit gesprekken met deskundigen is gebleken dat het grootste deel van de jeugdigen die verzuimen zich (nog) buiten het strafrecht bevindt en ook niet vanwege andere

<sup>49</sup> DUO 2025, p. 12.

<sup>50</sup> DUO 2025, p. 13.

<sup>51</sup> Roelofs e.a. 2025.

<sup>52</sup> Gegevens ontvangen van het OM. Het OM behandelt jaarlijks ongeveer 4.000 leerplichtzaken. Dit is inclusief de vervolging van ouders, waaronder ook het luxeverzuim en absoluut verzuim valt.

<sup>53</sup> Halt 2025b; Verder zijn er in het schooljaar 2024-2025 127 preventieve Halt-afdoeningen voor beginnend schoolverzuim uitgevoerd. Preventieve Halt-afdoeningen zijn niet landelijk belegd en worden ingezet vanuit de gemeente of de school.

<sup>54</sup> Raad voor de Kinderbescherming 2025.

<sup>55</sup> Gegevens ontvangen van het Centraal Justitieel Incassobureau, peildatum 1 januari 2026.



strafbare feiten met het strafrecht in aanraking is. De meeste jeugdigen hebben te maken met onderliggende onderwijs-, psychosociale en/of gezinsproblemen. Dit kan zich uiten in psychische klachten (zoals angst of depressiviteit), problemen met prikkelverwerking of externaliserend gedrag. Ook komen hoogbegaafdheid, leerproblemen, (chronische) ziekte of een beperking voor. Daarnaast spelen factoren in de thuissituatie een grote rol, zoals onmachtige of overbelaste ouders, een echtscheiding of armoede. Ook kan het zijn dat jeugdigen zorgtaken op zich nemen voor ouders of (jongere) broers en zussen, waardoor schoolverzuim kan ontstaan.

Op het gebied van onderwijs stellen de gesproken deskundigen dat het onderwijsaanbod voor een deel van de jeugdigen onvoldoende aansluit bij hun ontwikkelbehoeften, capaciteiten en belastbaarheid. Ook gaat een deel van de jeugdigen liever aan het werk dan dat zij onderwijs volgen. Samenvattend kenmerkt de doelgroep zich door grote diversiteit, complexe problematiek en een kwetsbare positie binnen het huidige onderwijssysteem.

### 3.3 Methodische Aanpak Schoolverzuim

Sinds 2017 wordt gewerkt met de MAS.<sup>56</sup> De MAS is ontwikkeld in een samenwerking tussen beroepsvereniging Ingrado, Halt, het OM, de RvdK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ten behoeve van een gestructureerde en uniforme handelingswijze bij de aanpak van schoolverzuim. Het doel van de inzet van de MAS is om jeugdigen terug te geleiden naar een passend onderwijsprogramma.<sup>57</sup> Hierbij staat de inzet van (jeugd)hulp centraal. Waar mogelijk wordt ingezet op een lichte en vrijwillige interventie. Het gedwongen kader (civiel en/of strafrechtelijk) wordt alleen ingezet waar dat noodzakelijk wordt geacht. Er moet worden ingezet op de interventie die het meest effectief lijkt om het schoolverzuim tegen te gaan en de achterliggende problematiek aan te pakken.<sup>58</sup> Maatwerk is hierbij van belang. De MAS is tot op heden niet verankerd in wet- of regelgeving.<sup>59</sup> Wel is de MAS de gebruikelijke werkwijze voor leerplichtambtenaren.

Voorafgaand aan de inzet van de MAS kan de leerplichtambtenaar een leerplichtmelding afdoen door middel van een lichte interventie, de zogenaamde basisroute.<sup>60</sup> De basisroute wordt bij bijna de helft van de leerplichtmeldingen ingezet (44%). Het gaat hierbij om bijvoorbeeld een kennisgevingsbrief of een gesprek met de jeugdige en/of ouders.<sup>61</sup> Er is bij deze route geen sprake van (gedwongen of vrijwillige) hulpverlening. De rest van de leerplichtmeldingen volgt de MAS. Hierin maakt de leerplichtambtenaar een afweging uit vier mogelijke routes: vrijwillige

<sup>56</sup> Halt e.a. 2025; Voor een verder overzicht van het juridisch kader van de huidige werkwijze, zie paragraaf 2.2.1.

<sup>57</sup> Halt e.a. 2025, p. 4.

<sup>58</sup> Halt e.a. 2025, p. 27.

<sup>59</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 10.

<sup>60</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 8.

<sup>61</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 35.



jeugdhulp, een Halt-interventie, dwang in het civiel kader of dwang in het strafrechtelijk kader.<sup>62</sup> Deze routes worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Route		Percentage jeugdigen die deze route volgt <sup>63</sup>
Basisroute (geen onderdeel van de MAS)		44
MAS-routes	Vrijwillige jeugdhulp	47
	Halt-interventie	3
	Civiele kader	3
	Strafrechtelijk kader	3

Tabel 3: Percentages gebruik MAS-routes

### 3.3.1 Vrijwillige jeugdhulp

Op het moment dat jeugdigen en ouders bereid en in staat zijn om hulp te aanvaarden en er sprake is van achterliggende problematiek bij de jeugdigen en/of de ouders, kan gekozen worden voor afdoening middels vrijwillige jeugdhulp.<sup>64</sup> In bijna de helft van alle leerplichtmeldingen wordt hiervoor gekozen (47%).<sup>65</sup> Het bieden van vrijwillige jeugdhulp is de meest gebruikte route in het bieden van ondersteuning aan jeugdigen en ouders.

### 3.3.2 Halt-interventie

Een klein gedeelte (3%) van de leerplichtmeldingen wordt afgedaan middels een Halt-interventie.<sup>66</sup> Dit is een buitengerechtelijke afdoening, waarbij aandacht wordt besteed aan een pedagogische aanpak en het bieden van handelingsperspectieven voor de toekomst.<sup>67</sup> Het moet hierbij gaan om verwijtbaar schoolverzuim van minimaal negen uur (of twaalf keer te laat op school komen) of maximaal 60 uur (of 60 keer te laat komen). Bij meer dan 60 uur schoolverzuim (of 60 keer te laat komen) pakt Halt de zaak niet meer op en wordt er meestal een proces-verbaal opgemaakt door de leerplichtambtenaar.

Een zaak wordt negatief afgerond op het moment dat een jeugdige aan het eind van een Halt-interventie nog steeds verzuimt. Dit betekent dat de leerplichtambtenaar

<sup>62</sup> Halt e.a. 2025, p. 13.

<sup>63</sup> Boekhoorn & Eimers 2022

<sup>64</sup> Halt e.a. 2025, p. 13.

<sup>65</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 35.

<sup>66</sup> In 9% van de verzuimmeldingen is sprake van een Halt-interventie of van een justitiële route via de Raad voor de Kinderbescherming en het Openbaar Ministerie. Boekhoorn & Eimers 2022, p. 35.

<sup>67</sup> Halt e.a. 2025, p. 13.

alsnog een proces-verbaal moet opmaken en er een dagvaarding uitgebracht wordt.<sup>68</sup> Dit gebeurt ook als er goede afspraken zijn gemaakt met de Halt-medewerker, het contact met de jeugdige goed is en er verbeteringen te zien zijn in het verzuim, maar het verzuim nog niet volledig is gestopt.<sup>69</sup>

### 3.3.3 *Dwang in het civiel kader*

Ongeveer drie procent van de leerplichtmeldingen wordt afgedaan middels het civiele gedwongen kader.<sup>70</sup> Hieronder valt een zorgmelding of een proces-verbaal waarbij het onderzoek van de RvdK is uitgebreid met een beschermingsonderzoek. In het geval van aanhoudend schoolverzuim en als er sprake is van een viertal indicaties, kan een beschermingsonderzoek door de RvdK overwogen worden. Het betreft de volgende indicaties:

- Jeugdigen en/of ouders zijn niet bereid of in staat om hulp te aanvaarden;
- Er is sprake van ernstige achterliggende problematiek bij de jeugdige;
- Er is sprake van ernstige opvoedingsproblematiek bij de ouders;
- Er zijn signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling.

In het beschermingsonderzoek draait het om de vraag of het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd en of een jeugdbeschermingsmaatregel noodzakelijk is om de ernstige ontwikkelingsbedreiging af te wenden. Op basis hiervan kan een verzoek tot ondertoezichtstelling (OTS) verzocht worden aan de kinderrechter. De kinderrechter kan een jeugdige tijdelijk onder toezicht plaatsen bij een Gecertificeerde Instelling (GI), wanneer zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd.<sup>71</sup> Bij een OTS houden ouders het (beperkte) gezag. De jeugdbeschermer kan ouders aanwijzingen geven over de opvoeding en de schoolgang van hun kind.<sup>72</sup>

### 3.3.4 *Dwang in het strafrechtelijk kader*

Een klein aantal leerplichtzaken komt in het strafrechtelijke kader terecht, ongeveer drie procent.<sup>73</sup> Het OM behandelt jaarlijks ongeveer 4.000 leerplichtzaken, waarvan in ongeveer 1.800 zaken de jeugdige zelf wordt vervolgd.<sup>74</sup> In de andere zaken worden de ouders van de jeugdige vervolgd. Leerplichtzaken kunnen in het strafrechtelijk kader worden afgedaan middels een werkstraf, een leerstraf, een boete en/of de inzet van jeugdreclassering.<sup>75</sup> Het strafrecht komt in beeld op het moment dat er sprake is van minimaal zestien uur schoolverzuim gedurende vier achtereenvolgende weken en de volgende indicaties:

<sup>68</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 80.

<sup>69</sup> Dit is naar voren gekomen in het gesprek dat in het kader van dit advies met Halt is gevoerd.

<sup>70</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 35.

<sup>71</sup> Art. 1:255 BW e.v.

<sup>72</sup> Art. 1:263 lid 1 BW

<sup>73</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 35.

<sup>74</sup> Gegevens ontvangen van het OM.

<sup>75</sup> Halt e.a. 2025, p. 14.



- Eerdere waarschuwingen of afspraken hebben niet geholpen;
- Er is geen bereidheid om hulp te aanvaarden;
- Er is niet voldaan aan de Halt-voorwaarden of het schoolverzuim bedraagt meer dan 60 uur;
- Het betreft verwijtbaar schoolverzuim.

Er is weinig bekend over de effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Onderzoek naar de toepassing van de MAS in de praktijk wijst uit dat het schoolverzuim vaak niet stopt na dwang in het civiel of strafrechtelijk kader.<sup>76</sup> Bij veel jeugdigen houdt het schoolverzuim aan of treedt op een later moment opnieuw op. Voor het strafrechtelijk kader geldt dit voor bijna alle jeugdigen. Door de RSJ gesproken deskundigen bevestigen dit beeld. Schoolverzuim is in deze zaken veelal niet het hoofdprobleem. Bij structureel en/of langdurig schoolverzuim speelt veelal multi-problematiek.<sup>77</sup> Dit is opvallend gezien de contra-indicaties die de MAS beschrijft voor de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim, zoals problemen met de mentale gezondheid en opvoedingsproblemen bij ouders.<sup>78</sup> Uit de gesprekken met deskundigen leidt de RSJ af dat deze contra-indicaties juist in veel leerplichtzaken spelen.

### 3.4 Knelpunten in de huidige aanpak van schoolverzuim

In de gesprekken met deskundigen zijn enkele knelpunten naar voren gekomen in de huidige aanpak van schoolverzuim. Hieronder worden de belangrijkste knelpunten besproken.

#### 3.4.1 Verschillen in de aanpak van schoolverzuim

Ten eerste ontbreekt een landelijke, uniforme aanpak van schoolverzuim. Zo bestaan er (regionale) verschillen in de aanpak van schoolverzuim en de inzet van het strafrechtelijk kader door de leerplichtambtenaar. Een aantal deskundigen heeft hun zorgen geuit over de mogelijke rechtsongelijkheid en willekeur die hierdoor kan ontstaan in de aanpak van schoolverzuim. Afhankelijk van de woongemeente van de jeugdige kan de aanpak van schoolverzuim sterk verschillen. In Rotterdam wordt bijvoorbeeld strenger toegezien op handhaving van de Leerplichtwet en gewerkt met een escalatiemodel. In Amsterdam wordt daarentegen meer ingezet op (preventieve) interventies. Voor scholen betekent dit dat wanneer zij te maken hebben met verschillende woongemeenten van leerlingen, zij mogelijk ook te maken hebben met verschillende aanpakken van schoolverzuim.

Daarnaast verschilt de invulling van de rol van de leerplichtambtenaar per gemeente. De rol van de leerplichtambtenaar is in de Leerplichtwet vastgelegd,<sup>79</sup> maar gemeenten kunnen daarbuiten ook andere stappen ondernemen. Gemeenten kunnen

<sup>76</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 9.

<sup>77</sup> Boekhoorn & Eimers 2022, p. 9, 50.

<sup>78</sup> Halt e.a. 2025.

<sup>79</sup> Art. 16 Lpw.



de handhaving van de Leerplichtwet bijvoorbeeld ook uitbesteden aan een externe organisatie. Dit leidt tot verschillen in de uitvoering van leerplichttaken. Hierdoor verschilt de rol en positie van de leerplichtambtenaar in relatie tot de jeugdige en zijn ouders, maar ook tot de school, het lokale team van de gemeente en het OM. Ook hebben meerdere door de RSJ gesproken deskundigen de indruk dat de ene leerplichtambtenaar eerder een proces-verbaal opmaakt dan de ander.

Verder zijn er grote verschillen tussen scholen. Er zijn scholen die veel waarde hechten aan een preventieve aanpak van schoolverzuim. Sommige scholen hebben verzuimcoördinatoren of een brugfunctionaris aangesteld om schoolverzuim aan te pakken. De verzuimcoördinator zoekt bijvoorbeeld het contact op met de jeugdigen en ouders en onderhoudt korte lijnen met de hulpverlening. De brugfunctionaris kan de verbinding leggen tussen de school en gezinnen. Deze scholen zetten in op het bewust stimuleren van aanwezigheid op school en door actief oprechte aandacht te hebben voor leerlingen. In het geval van schoolverzuim betekent dit dat er direct contact wordt opgenomen met de jeugdige en/of zijn ouders bij het eerste verzuim. Ook moet er oog zijn voor pesten, buitensluiten en discriminatie door medeleerlingen. Jeugdigen kunnen schoolgaan mijden als dit voor hen een onveilige plek is.

Het komt echter ook voor dat scholen weinig inzetten op de aanpak van schoolverzuim of onvoldoende duidelijkheid hebben over wie er binnen de organisatie verantwoordelijk is voor deze aanpak. Soms wordt er pas een melding gedaan bij de leerplichtambtenaar op het moment dat het schoolverzuim de 60 uur al gepasseerd is. Het schoolverzuim is dan al zodanig gevorderd dat het voor instanties lastig is nog effectief in te kunnen grijpen. Bovendien wordt er na 60 uur schoolverzuim veelal meteen een proces-verbaal opgemaakt. Het (te) laat melden van schoolverzuim kan daarmee verregaande gevolgen hebben voor jeugdigen, ouders en de handelingsmogelijkheden van instanties. Daarnaast komt het voor dat scholen er moeite mee hebben om leerlingen die regelmatig verzuimen of een alternatief traject gevolgd hebben bij het onderwijs te betrekken. Scholen geven daarbij aan de juiste ondersteuning niet te kunnen bieden en handelingsverlegen te zijn.

#### 3.4.2 *Onvoldoende samenwerking ketenpartners*

Ten tweede blijkt uit de gesprekken met de deskundigen dat de samenwerking tussen onderwijs, zorg en gemeenten aanzienlijk kan worden verbeterd. Momenteel opereren de verschillende ketenpartners grotendeels op afzonderlijke eilanden en wordt er weinig *outreaching* gewerkt. Omdat schoolverzuim een belangrijke indicatie vormt van achterliggende problematiek is een gerichte of gezamenlijke aanpak door één of meer instanties noodzakelijk. Het is van belang dat er vanaf het begin duidelijkheid is over zowel de aanpak van schoolverzuim als wie wanneer waarvoor verantwoordelijk is. In het huidige systeem wordt veelal gewerkt volgens een estafettemodel, waarbij een casus van de ene naar de andere ketenpartner worden doorgegeven. Meerdere deskundigen hebben aangegeven behoefte te hebben aan en baat te hebben bij een meer gezamenlijke aanpak, waarbij één persoon of organisatie fungeert als



regievoerder. Het gebrek aan duidelijke kaders voor een meer structurele samenwerking werkt een vroegtijdige en effectieve aanpak van schoolverzuim tegen.

#### *3.4.3 Financieringssysteem niet passend*

Een derde knelpunt zit in het financieringssysteem van scholen. Onderwijsbudgetten mogen uitsluitend aan onderwijs worden besteed. Dit kan problematisch zijn op het moment dat de kern van de problematiek van een jeugdige onder zorg valt. De school heeft op dat moment beperkte handelingsmogelijkheden ten opzichte van deze jeugdige. Volgens door de RSJ gesproken deskundigen is het vinden van een oplossing op zichzelf niet het grootste probleem, maar zijn het vooral de structurele schotten tussen domeinen die effectieve uitvoering in de weg staan.

Op sommige scholen wordt ondersteuning geboden die niet altijd onder de taak van de school valt, zoals voorzieningen als huiskamerklassen. Dit soort voorzieningen is steeds meer aanwezig op scholen en rekken de taken van een school op. Dit soort initiatieven worden lokaal ingericht, waardoor huisvesting en financiering niet altijd geborgd zijn.

#### *3.4.4 Trage processen*

Ten vierde vinden de deskundigen dat de processen rondom de aanpak van schoolverzuim veelal traag en langdurig zijn. Het kan lang duren voor er wordt ingegrepen in het geval van schoolverzuim. Dit is sterk afhankelijk van de aanpak van de desbetreffende school. Ook de lange wachttijden in de hulpverlening dragen niet bij aan een snelle begeleiding en steun van de jeugdige en zijn ouders. Daarnaast kan het door lange doorlooptijden geruime tijd duren voordat een zaak voor de rechter komt. Ook kan de inzet bijvoorbeeld jeugdreclassering vertraagd worden door capaciteitsproblemen en lange wachtlijsten bij de GI's. Schoolverzuim wordt dan veelal als niet-prioritair aangemerkt, waardoor jeugdigen met deze problematiek onderaan de wachtlijst komen. Hierdoor krijgen jeugdigen niet altijd tijdig de benodigde hulp en ondersteuning, waardoor onderliggende problematiek voortduurt of zelfs verergert. Deskundigen geven aan dat het voorkomt dat er vijf maanden na de eerste zitting in een leerplichtzaak nog geen hulpverlening is gestart.

Verder is het inzetten van het strafrecht de laatste stap van de escalatieladder en gaat er meestal geruime tijd overheen voordat een jeugdige vervolgd wordt. Wanneer het schoolverzuim in deze periode voortduurt, kan de jeugdige het schooljaar vaak niet meer succesvol afronden, waardoor de jeugdige blijft zitten of uitvalt. Bovendien is het de vraag of er in dat stadium nog effectief ingegrepen kan worden. Meerdere deskundigen benadrukken mede daarom het belang van vroegtijdig ingrijpen en preventief handelen.

#### *3.4.5 Gebrek aan wettelijke verankering*

Ten vijfde ontbreekt het volgens de gesproken deskundigen aan een wettelijke grondslag voor de aanpak van schoolverzuim. Gemeenten, scholen en instanties



missen hierdoor duidelijke handvatten en richtlijnen in leerplichtzaken. Dit leidt tot onduidelijkheid over wat toegestaan is in de aanpak van schoolverzuim. Deskundigen benoemen dat soms buiten het reguliere systeem gezocht moet worden naar een oplossing om een jeugdige passende hulp te kunnen bieden. Dit vraagt om een investering in tijd en geld, waarbij men sterk afhankelijk is van de houding van de betrokken professionals. De bestaande (wettelijke) kaders lijken daarmee onvoldoende duidelijkheid, handelingsmogelijkheden en handvatten te bieden voor een effectieve aanpak van schoolverzuim.

Verder wordt de Leerplichtwet als niet langer passend beschouwd voor de huidige situatie en de aard van het schoolverzuim. De Leerplichtwet en haar uitgangspunten zouden niet langer actueel zijn. Door de focus van de Leerplichtwet op de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim wordt voorbijgegaan aan wetenschappelijke inzichten over schoolaanwezigheid.<sup>80</sup> Meerdere deskundigen hebben moeite met de aanname uit de Leerplichtwet dat jeugdigen niet naar school willen, terwijl de meesten niet naar school kunnen vanwege onderliggende problematiek of omdat het onderwijsaanbod niet aansluit bij de ontwikkelbehoeften, capaciteiten of belastbaarheid van de jeugdige. Verder is in de Leerplichtwet alleen de handhavende rol van de leerplichtambtenaar vastgelegd.<sup>81</sup> De rol van de leerplichtambtenaar is door de invoering van de MAS veranderd, maar de Leerplichtwet sluit hier niet meer bij aan. Indien het OM besluit om leerplichtzaken niet meer te vervolgen, vraagt dit volgens de gesproken deskundigen om een herziening van de Leerplichtwet. Passende alternatieven voor strafrechtelijke vervolging en de aangepaste rol van de verschillende betrokken partijen zouden hierin meegenomen moeten worden.

#### 3.4.6 Gebrek aan passend onderwijs

Ten zesde kan er in het geval van schoolverzuim sprake zijn van een gebrek aan passend onderwijs. Scholen hebben een zorgplicht, maar de ondersteuning van jeugdigen door scholen is niet altijd afdoende of passend. Wanneer een jeugdige kampt met problemen wordt niet altijd gekeken hoe passend onderwijs kan worden geboden, maar wordt de oorzaak (en dus de oplossing) voor het verzuim gezocht bij de jeugdige en/of ouders. Een meer integrale aanpak zou passender zijn om de onderliggende problematiek bij schoolverzuim effectief te kunnen adresseren.

Daarnaast richt het huidige leerplichtsysteem zich op de fysieke aanwezigheid van de jeugdige in het schoolgebouw, terwijl dit niet altijd passend is. Dit kan verschillende redenen hebben. Voor sommige jeugdigen geeft de schoolomgeving te veel prikkels of lukt het niet om een hele schoolweek fysiek aanwezig te zijn. Voor andere jeugdigen sluit het onderwijsaanbod niet aan bij hun ontwikkelbehoeften, capaciteiten en belastbaarheid. Het is van belang dat jeugdigen zich gezien en gehoord voelen. Dit kan een groot verschil maken in het welzijn en het schoolverzuim van jeugdigen.

<sup>80</sup> Zie paragraaf 5.2.

<sup>81</sup> Art. 16 Lpw; Met het wetsvoorstel Terugdringen verzuim is een amendement aangenomen voor preventieve taken van de leerplichtambtenaar.



De capaciteit en werkdruk in het onderwijs maken dat scholen (zeer) beperkte mogelijkheden hebben om maatwerk te leveren of actief te anticiperen op en te handelen naar schoolverzuim. Dit kan het lastig maken om voor alle leerlingen passend onderwijs te kunnen bieden. Er ontstaat dan een situatie waar de jeugdige zich moet aanpassen aan het systeem in plaats van dat het systeem passend gemaakt wordt voor (de ontwikkelmogelijkheden en -behoeften van) de jeugdige.

#### 3.4.7 Onderscheid geoorloofd en ongeoorloofd verzuim

Een laatste knelpunt in de huidige aanpak van schoolverzuim betreft het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. In het geval van geoorloofd verzuim is de jeugdige door de ouders/verzorgers ziekgemeld of de jeugdige heeft een vrijstelling van geregeld schoolbezoek zoals vastgelegd in de Leerplichtwet.<sup>82</sup> Bij geoorloofd verzuim wordt geen melding gedaan bij de leerplichtambtenaar. Dit gebeurt alleen bij ongeoorloofd verzuim. Uit de gesprekken met deskundigen is gebleken dat dit onderscheid als niet behulpzaam of zelfs onwenselijk wordt gezien. In de praktijk is er namelijk een sterk verband tussen beide vormen van verzuim. Daarnaast kan het onderscheid leiden tot verdere willekeur in de aanpak van schoolverzuim. Dit wordt nader toegelicht aan de hand van het voorbeeld in het kader hieronder.

#### **Geoorloofd en ongeoorloofd verzuim**

Stel, jeugdige A heeft te maken met psychische problematiek, waardoor het (tijdelijk) niet lukt voltijs naar school te gaan. De ouders van jeugdige A beslissen in overleg met A dat zij hun kind ziekmelden voor een periode van vier weken. Dit schoolverzuim valt door de ziekmelding van de ouders onder geoorloofd verzuim. Dit betekent dat de school geen melding hoeft te doen bij de leerplichtambtenaar. Dezelfde situatie kan er heel anders uitzien op het moment dat een jeugdige met dezelfde problematiek niet wordt ziekgemeld door zijn ouders. Misschien is er sprake van een lastige thuissituatie, durft jeugdige B niet open te zijn over zijn problematiek of zijn de ouders van mening dat jeugdige B ondanks de problematiek gewoon naar school moet. De situatie is echter niet anders, het lukt jeugdige B door zijn problematiek op dat moment niet om voltijs naar school te gaan. Jeugdige B besluit niet naar school te gaan gedurende een periode van vier weken. Omdat jeugdige B niet is ziekgemeld door zijn ouders gaat het hier over ongeoorloofd verzuim en moet de school dit melden bij de leerplichtambtenaar. Vier weken schoolverzuim is ernstig genoeg voor het

<sup>82</sup> In art. 5 onder a-c Lpw worden drie gronden voor een vrijstelling van inschrijving onderscheiden: 1) als de jeugdige op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten; 2) als scholen op redelijke afstand niet aansluiten op morele en/of religieuze overtuigingen; 3) als de jeugdige staat ingeschreven op een school in het buitenland en deze geregeld bezoekt. Op basis van art. 15 Lpw kan een vrijstelling aangevraagd worden voor kwalificatieplichtige jeugdigen die wegens bijzondere omstandigheden op een andere wijze onderwijs volgen en zestien jaar zijn of twaalf jaar onderwijs hebben gevolgd.



opmaken van een proces-verbaal. Ondanks de identieke oorzaak van het schoolverzuim is de aanpak sterk verschillend: waar jeugdige A waarschijnlijk niet eens gemeld wordt aan de leerplichtambtenaar, kan jeugdige B uiteindelijk in aanraking komen met het strafrecht.

Meerdere deskundigen hebben aangegeven het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim los te willen laten om te kunnen focussen op en handelen naar de oorzaken van het schoolverzuim. Ook omdat de groep jeugdigen met geoorloofd verzuim aanzienlijk groter is dan de groep jeugdigen met ongeoorloofd verzuim. De geoorloofde groep is nu echter niet goed in beeld, omdat scholen deze vorm van schoolverzuim niet hoeven te melden en ook geen wettelijke handelingsverplichtingen hebben. Door de focus op ongeoorloofd verzuim kunnen signalen over de oorzaken van verzuim worden gemist. Ongeacht of het verzuim geoorloofd of ongeoorloofd is, zou er aandacht moeten zijn voor het bieden van passende hulp bij iedere vorm van verzuim.

### 3.5 De ervaren meerwaarde van de strafrechtelijke aanpak

Een deel van de door de RSJ gesproken deskundigen benadrukt de meerwaarde van de mogelijkheid tot de inzet van het strafrechtelijk kader in leerplichtzaken. De mogelijkheid om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging fungeert als een zogenaamde *stok achter de deur*. Er zou een afschrikwekkende werking uitgaan van het strafrechtelijk kader en de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging, waardoor (erger) schoolverzuim mogelijk wordt voorkomen. Ook kan de dreiging van het strafrecht een beweging forceren op het moment dat andere interventies onvoldoende effect hebben.

Schoolverzuim kan gezien worden als een signaal van problemen in het gezin of van de jeugdige zelf en als een signaal voor toekomstige problematiek, zoals werkloosheid of criminaliteit. Sommige deskundigen stellen dat jeugdigen door de inzet van het strafrecht eerder in beeld komen bij (hulp)instanties. Daarnaast zou het strafrechtelijke kader mogelijkheden bieden voor gedwongen hulpverlening. Hierbij wordt voornamelijk veel waarde gehecht aan de mogelijkheid tot het inzetten van jeugdreclassering. De jeugdreclassering richt zich specifiek op de individuele jeugdige en diens problematiek en kan de opgelegde voorwaarde doorlopen na het bereiken van de leeftijd van achttien jaar. Dit is niet mogelijk bij een civiele kinderbeschermingsmaatregel. Verder bestaat het beeld van de OTS dat deze meer gericht is op het gezin en er minder aandacht is voor en ervaring met jeugdigen in de adolescentie.

Meerdere deskundigen maken zich zorgen over het voornemen van het OM om te stoppen met de vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. De vrees bestaat dat een bepaalde groep jeugdigen later, of zelfs helemaal niet, in beeld komt bij hulpverlening. Zeker als zij zelf geen hulpvraag hebben. Ook wordt aangegeven dat er binnen het strafrechtelijk kader sneller passende hulp kan worden ingezet dan in de



vrijwillige jeugdhulp of het civiel kader door de grote tekorten en wachtlijsten. Tegelijkertijd blijkt dat jeugdigen in het huidige systeem ook vaak (te) laat in beeld komen en er meestal geruime tijd overheen gaat voordat een jeugdige vervolgd wordt.<sup>83</sup>

Bovengenoemde zorgen lijken voornamelijk voort te komen uit het feit dat er nog geen passend alternatief bestaat voor de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Het huidige leerplichtsysteem, waaronder de inzet van de MAS, is ingericht op mogelijke escalatie tot het strafrechtelijk kader. Op het moment dat deze mogelijkheid wegvalt, ontstaat er een gat voor de handelingsmogelijkheden ten aanzien van jeugdigen met de meest ernstige problematiek en mogelijk de meest kwetsbare positie. Sommige deskundigen pleiten er daarom voor om het strafrechtelijk kader te behouden als ultimatum remedium in het geval dat andere interventies er niet toe leiden dat de jeugdige weer naar school gaat en/of andere problemen van de jeugdige worden aangepakt.

<sup>83</sup> Zie paragraaf 3.4.4.



### 3.6 Tussenconclusie

- Het OM behandelt jaarlijks ongeveer 4.000 leerplichtzaken, waarvan bij ongeveer 1.800 zaken de jeugdige zelf wordt vervolgd. Dit betreft ongeveer drie procent van de leerplichtmeldingen.
- Een leerplichtmelding van de school bij de leerplichtambtenaar kan worden afgedaan middels de basisroute of één van de routes van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (vrijwillige jeugdhulp, een Halt-interventie, dwang in het civiel kader of dwang in het strafrechtelijk kader).
- Er zijn geen aanwijzingen dat strafrechtelijke vervolging voor schoolverzuim leidt tot terugkeer van de jeugdige in het onderwijs.
- Er zijn knelpunten te identificeren in de aanpak van schoolverzuim:
  - Er ontbreekt een landelijke, uniforme aanpak van schoolverzuim. Dit leidt mogelijk tot rechtsongelijkheid en willekeur in de aanpak van schoolverzuim;
  - Het gebrek aan duidelijke kaders voor een meer structurele samenwerking tussen ketenpartners werkt een vroegtijdige en effectieve aanpak van schoolverzuim tegen;
  - Door gebudgetteerde financiering hebben scholen beperkte handelingsmogelijkheden ten opzichte van de jeugdige als de problematiek onderliggend aan het verzuim onder zorg valt;
  - De processen rondom de aanpak van schoolverzuim worden veelal als traag en langdurig ervaren;
  - De huidige (wettelijke) kaders lijken onvoldoende duidelijkheid, handelingsmogelijkheden en handvatten te bieden voor een effectieve aanpak van schoolverzuim;
  - Het onderwijsaanbod sluit niet aan bij de ontwikkelbehoeften, capaciteiten en belastbaarheid van alle jeugdigen. Een meer integrale aanpak is nodig om de onderliggende problematiek bij schoolverzuim effectief te kunnen adresseren;
  - Het onderscheid tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim wordt als onbehulpzaam of zelfs onwenselijk gezien.
- Een deel van de gesproken deskundigen benadrukt de meerwaarde van de mogelijkheid tot de inzet van het strafrechtelijk kader in leerplichtzaken als *stok achter de deur* op het moment dat andere interventies onvoldoende effect hebben.



## 4 Een leerplichtsysteem buiten het strafrecht

In dit hoofdstuk wordt toegewerkt naar de visie van de RSJ op de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Eerst worden de termen *leerplicht* en *leerrecht* verduidelijkt met het oog op de discussie rondom de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim (paragraaf 4.1). Dit hoofdstuk sluit af met de visie van de RSJ (paragraaf 4.2).

### 4.1 Leerplicht of leerrecht

De laatste jaren is er sprake van een verschuiving van de focus van *leerplicht* naar *leerrecht*. De focus komt daarmee meer te liggen op schoolaanwezigheid in plaats van afwezigheid of verzuim. Deze benadering sluit beter aan op de interpretatie van het recht op onderwijs zoals uiteengezet in internationale kinderrechtenstandaarden.<sup>84</sup> De verschuiving van leerplicht naar leerrecht komt voort uit het besef van het belang van een meer pedagogische benadering van schoolverzuim en twijfels over de effectiviteit van de waarborging van het recht op onderwijs door middel van een strafrechtelijke aanpak. Het uitgangspunt van deze benadering is dat alle jeugdigen zich willen ontwikkelen. De omgeving van de jeugdige heeft een verantwoordelijkheid om passende ondersteuning te bieden. Enkele deskundigen benadrukken dat ouders, scholen en gemeenten meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor het realiseren van het leerrecht van jeugdigen. Dit betekent niet dat jeugdigen geen verkeerde keuzes kunnen maken, maar gelet op de aard en complexiteit van de onderliggende problematiek bij schoolverzuim is aandacht voor zorg en passend onderwijs gepaster dan een strafrechtelijke benadering. Ook omdat een strafrechtelijke aanpak de oorzaken van het schoolverzuim over het algemeen niet wegneemt.

De verschuiving van leerplicht naar leerrecht vereist een verruiming van de handelingsmogelijkheden voor leerplichtambtenaren en scholen. Leerplichtambtenaren zijn al langer bezig met een verschuiving richting het leerrecht, maar het wettelijk kader is nog onvoldoende mee veranderd. Ook scholen zijn bezig met een leerrechtbenadering. Deze scholen richten zich op het voorkomen van schoolverzuim door tijdig in te grijpen en het onderwijs beter te laten aansluiten op de ontwikkelmogelijkheden en -behoeften van de jeugdigen. De nadruk ligt op de vraag wat een jeugdige nodig heeft om zich goed te kunnen ontwikkelen. Het is daarbij van groot belang dat jeugdigen zich gehoord en gezien voelen.

Meerdere deskundigen betwijfelen de effectiviteit en/of wenselijkheid van de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim. Niet willen leren is iets anders dan niet kunnen leren. Het strafrechtelijk kader gebruiken om (gedwongen) hulp te kunnen bieden, wordt als ongemakkelijk ervaren. Bovendien kan het in aanraking komen met het strafrecht negatieve effecten hebben op het leven van de jeugdige, bijvoorbeeld door een strafblad of stigmatisering. Een aanzienlijk deel van de zaken waar

<sup>84</sup> Zie paragraaf 2.1.



vervangende detentie bij het niet volbrengen van een taakstraf wordt ingezet, betreft jeugdigen die vervolgd zijn voor schoolverzuim.<sup>85</sup>

#### 4.2 Visie RSJ op een leerplichtsysteem buiten het strafrechtelijk kader

De RSJ is van mening dat de discussie over de aanpak van schoolverzuim moet gaan over de vraag: 'wat hebben jeugdigen nodig om zich optimaal te kunnen ontwikkelen?' Op dit moment focust de discussie zich voornamelijk op het nut en de wenselijkheid van de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. De huidige nadruk op de handhaving van de leerplicht zorgt ervoor dat niet buiten de systematiek van de leerplicht en strafrechtelijke vervolging gedacht wordt door partijen in het werkveld. Het systeem moet echter niet leidend zijn in de aanpak van schoolverzuim, maar de ontwikkeling van jeugdigen en hun participatie in de samenleving. De oplossing zit in wat de jeugdige nodig heeft in het onderwijs en daarbuiten om zich gezond te kunnen ontwikkelen en de oorzaken van het schoolverzuim aan te pakken. In de huidige aanpak, die is vormgegeven volgens een estafette- of escalatiemodel, wordt het strafrecht als laatste ingezet. Op dat moment kan het strafrecht geen effectieve oplossing meer bieden voor het verzuim, omdat de onderliggende problematiek dan vaak al verergerd is. De RSJ adviseert daarom om te stoppen met de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. Hierbij is het van groot belang dat er zo snel mogelijk een passend en effectief alternatief komt voor de aanpak van schoolverzuim. De RSJ is van mening dat veel eerder een integrale, preventieve aanpak ingezet moet worden om schoolverzuim te voorkomen of te verminderen. Vroegsignalering van schoolverzuim en het bieden van passende ondersteuning aan de jeugdige en zijn omgeving kan voorkomen dat het verzuim en de onderliggende oorzaken verergeren.

##### *De noodzaak voor een passend en effectief alternatief*

Het is van groot belang dat er wordt ingezet op de ontwikkeling en invoering van een passend en effectief alternatief. De afschaffing van de mogelijkheid tot de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim mag niet leiden tot een gat in de handelingsmogelijkheden van instanties in het geval van structureel en langdurig schoolverzuim.

De RSJ hoort de zorgen van enkele deskundigen dat sommige jeugdigen zonder de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim mogelijk uit beeld blijven of niet (tijdig) de hulp krijgen die ze nodig hebben. Dit gaat voornamelijk over jeugdigen die zelf geen hulpvraag hebben en/of crimineel gedrag laten zien. Deze deskundigen vinden dat er eerst een passend en effectief alternatief moet liggen voor de desbetreffende jeugdigen. Tegelijkertijd bestaat de kans dat het aanhouden van de mogelijkheid tot de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim ertoe leidt dat er niet snel en adequaat wordt ingezet op het ontwikkelen van een dergelijk alternatief. Het huidige wettelijke kader is ingericht op de uiteindelijke mogelijkheid tot de inzet van

<sup>85</sup> Volgens cijfers van het CJIB betrof dit in de periode van 2020-2025 101 jeugdigen.



het strafrecht. Zolang die mogelijkheid bestaat, is het lastig om het systeem zodanig te veranderen dat het strafrecht niet meer nodig is.

Het gegeven dat alternatieven voor een strafrechtelijke aanpak nog niet goed zijn ingericht of ingebed, mag geen reden zijn om het strafrechtelijk kader te blijven inzetten. Als de MAS goed wordt gebruikt door professionals kan de strafrechtelijke aanpak worden losgelaten, omdat de MAS zich richt op vroegtijdig ingrijpen en het voorkomen of verminderen van het verzuim. Bovendien beschrijft de MAS contra-indicaties voor de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim, zoals problemen met de mentale gezondheid en opvoedingsproblemen bij ouders.<sup>86</sup> Uit de gesprekken met deskundigen leidt de RSJ af dat deze contra-indicaties juist in veel leerplichtzaken spelen. Alleen al om die reden is strafrechtelijk ingrijpen niet de juiste manier om het schoolverzuim aan te pakken.

#### *Prioritaire aandacht voor onderwijs*

Het is van belang dat onderwijs prioritaire aandacht krijgt in de context van jeugdhulpverlening, het civiele kader en het strafrecht. Onderwijs is van groot belang voor de optimale ontwikkeling van de jeugdige. Hierbij dient aangesloten te worden bij de ontwikkelbehoeften, capaciteiten en belastbaarheid van de jeugdige.

Uit de gesprekken met deskundigen blijkt dat onderwijs op dit moment veelal onderaan de prioriteitenlijst staat in het geval dat er hulpverlening wordt ingezet voor een jeugdige of in een gezin. Bovendien wordt schoolverzuim in de huidige situatie niet in alle gevallen als ernstig genoeg gezien voor het inzetten van een jeugdbeschermingsmaatregel. De RSJ pleit ervoor dat aanhoudend schoolverzuim gezien moet worden als een ontwikkelingsbedreiging, waardoor het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel passend kan zijn. Binnen een jeugdbeschermingsmaatregel is het van belang dat er aandacht is voor de individuele jeugdige en de problematiek die specifiek is voor de adolescentiefase.

#### *Koppeling onderwijs en zorg*

Naast prioritaire aandacht voor onderwijs, vindt de RSJ ook een betere koppeling tussen het onderwijs en de zorg van belang.<sup>87</sup> Een verbeterde samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg kan leiden tot een betere ondersteuning van jeugdigen en hun ouders en kan bijdragen aan de mogelijkheid om snel in te grijpen in het geval van schoolverzuim.

Verder heeft de RSJ van de gesproken deskundigen het signaal gekregen dat niet altijd duidelijk is wat is toegestaan in de aanpak van schoolverzuim. De deskundigen zoeken

<sup>86</sup> Halt e.a. 2025.

<sup>87</sup> Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport werkt op dit moment aan het wetsvoorstel reikwijdte jeugdwet. Dit wetsvoorstel beoogt onder andere dat de gemeente afspraken maakt met samenwerkingsverbanden van scholen over de samenwerking met het lokale team. Het betreft een overlegverplichting waarmee een betere samenwerking wordt beoogd tussen de gemeente en het onderwijs.



soms naar het grijze gebied tussen regels en bestaande wettelijke kaders om ouders en jeugdigen passende ondersteuning te kunnen bieden, aan te sluiten bij hun ontwikkelbehoeften en de jeugdigen weer naar school te krijgen. Deze signalen en de verschillende alternatieven die worden ingezet op de gebruikelijke werkwijzen van de MAS wijzen op een ontoereikendheid van het huidige systeem in de aanpak van schoolverzuim.

#### *De strafrechtelijke vervolging van ouders voor schoolverzuim*

Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de optimale ontwikkeling van hun kind(eren).<sup>88</sup> Ouders moeten kunnen worden aangesproken op deze verantwoordelijkheid. Onderwijs is hier een belangrijk onderdeel van. De RSJ is van mening dat de mogelijkheid tot de strafrechtelijke vervolging van ouders voor schoolverzuim in bepaalde gevallen in stand gehouden moet worden om het recht op onderwijs van kinderen te kunnen waarborgen. Dit geldt voornamelijk voor luxeverzuim en absoluut verzuim, omdat ouders hier een actieve rol in spelen. De RSJ twijfelt aan de effectiviteit van de strafrechtelijke vervolging van ouders voor het signaalverzuim van jeugdigen tussen de twaalf en achttien jaar. Op deze leeftijd wordt de grip van ouders op de keuzes van hun kinderen minder en kan niet verwacht worden dat de vervolging van ouders substantiële invloed zal hebben op de schoolgang van jeugdigen. Daarnaast kan vervolging ook een ontwrichtende werking hebben op de ouders en de relaties in het gezin. Het is daarom des te belangrijker dat er wordt ingezet op goede alternatieven voor de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim buiten het strafrechtelijk kader, waarin ook ouders betrokken worden en een belangrijke rol hebben.

Daarnaast maakt de RSJ zich zorgen over de onevenredige impact van boetes op gezinnen met een lage sociaaleconomische status. Boetes kunnen een reeds kwetsbare situatie van sommige gezinnen versterken en daarmee de problematiek in het gezin eerder groter maken dan dat het schoolverzuim tegengaat. Eerder sprak het VN-Kinderrechtencomité al zorgen uit over de significante schooluitval in het middelbaar onderwijs onder kinderen uit eenoudergezinnen en gezinnen met een lage sociaaleconomische status.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Art. 18 lid 1 IVRK.

<sup>89</sup> Committee on the Rights of the Child 2015, par. 50b.



### 4.3 Tussenconclusie

- De laatste jaren is sprake van een verschuiving in de praktijk van de focus op *leerplicht* naar *leerrecht*.
- Alle jeugdigen willen zich ontwikkelen. De omgeving van de jeugdige heeft een verantwoordelijkheid om hierbij passende ondersteuning te bieden.
- De discussie over de aanpak van schoolverzuim moet gaan over de vraag: 'wat hebben jeugdigen nodig om zich optimaal te kunnen ontwikkelen?'
- Het gegeven dat alternatieven voor een strafrechtelijke aanpak nog niet goed zijn ingericht of ingebed, mag geen reden zijn om het strafrechtelijk kader te blijven inzetten.
- De RSJ adviseert om te stoppen met de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. Hierbij is het van groot belang dat er zo snel mogelijk een passend en effectief alternatief komt voor de aanpak van schoolverzuim.
- Het is van belang dat onderwijs prioritaire aandacht krijgt in de context van jeugdhulpverlening, het civiele kader en het strafrecht.
- Een verbeterde samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg kan leiden tot een betere ondersteuning van jeugdigen en hun ouders en kan bijdragen aan de mogelijkheid om snel in te grijpen in het geval van schoolverzuim.
- Ouders moeten kunnen worden aangesproken op hun primaire verantwoordelijkheid en indien nodig ondersteuning krijgen voor de optimale ontwikkeling van hun kind(eren), waar onderwijs een belangrijk onderdeel van is.



## 5 Een ander perspectief op de aanpak van schoolverzuim

Op basis van de visie van de RSJ die hiervoor is gepresenteerd, gaat dit hoofdstuk in op een ander perspectief op de aanpak van schoolverzuim. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan een kindgerichte aanpak (paragraaf 5.1), een preventieve aanpak (paragraaf 5.2), het betrekken van ouders (paragraaf 5.3), de rol van de leerplichtambtenaar (paragraaf 5.4), het belang van een regievoerder in de aanpak van schoolverzuim (paragraaf 5.5), enkele voorbeelden van alternatieve aanpakken (paragraaf 5.6) en de aanpak in andere Europese landen (paragraaf 5.7). Het doel van dit hoofdstuk is niet om één aanpak te presenteren die schoolverzuim kan tegengaan. De verschillende benaderingen moeten gecombineerd worden om tot een integrale aanpak te komen om schoolverzuim tegen te gaan.

### 5.1 Een kindgerichte aanpak

Naast een goede opvoeding en begeleiding door ouders, hebben jeugdigen het nodig om op school gezien en gehoord te worden.<sup>90</sup> Dit sluit aan bij uitkomsten van verschillende wetenschappelijke onderzoeken naar het voorkomen van schoolverzuim en -uitval.<sup>91</sup> Hieruit blijkt dat verschillende factoren die bijdragen aan het voorkomen of verminderen van schoolverzuim als volgt kunnen worden ingedeeld:

- De school als leeromgeving: een flexibele organisatie en leerplannen die zijn aangepast aan de individuele behoeften van leerlingen, onderwijs in kleine groepen en betrokken leerkrachten.
- De school als betrokken sociaal-emotionele ruimte: leerkrachten en ander personeel die naar leerlingen luisteren, en actief helpen versterken van hun gevoel van verbondenheid en vertrouwen in de school door betrokkenheid, empathie en respect te tonen.
- Overige factoren: samenwerking van de school met ouders en andere belanghebbenden, en een holistische, uit meerdere componenten bestaande aanpak.

Uit de gesprekken die de RSJ gevoerd heeft met samenwerkingsverbanden van scholen is naar voren gekomen dat zij verschillen zien in de mate van schoolverzuim naar gelang de aandacht van een school voor een positief schoolklimaat en het zien en horen van leerlingen. Schoolverzuim neemt af op het moment dat scholen actief inzetten op een schoolklimaat dat oprecht aandacht heeft voor leerlingen en direct actie ondernemen bij de eerste signalen van verzuim. Deskundigen geven aan dat deze scholen doorgaans betrokken mentoren en/of verzuimcoördinatoren hebben die actief contact onderhouden met jeugdigen en hun ouders, wanneer een jeugdige verzuimt. Het is van belang dat jeugdigen het gevoel hebben dat ze gemist worden als ze er niet zijn. Scholen dragen, naast de ouders, dan ook een belangrijke verantwoordelijkheid om schoolverzuim te voorkomen.

<sup>90</sup> Zie Art. 12 IVRK.

<sup>91</sup> Sundelin, Lindgren & Lundahl 2023.



De jeugdige moet centraal staan om schoolverzuim effectief te kunnen aanpakken. Dit betekent het zien en horen van leerlingen, maar ook het aansluiten bij hun ontwikkelbehoeften, capaciteiten en belastbaarheid. Wat jeugdigen nodig hebben om zich optimaal te kunnen ontwikkelen en om te kunnen meedoen in de samenleving moet hierbij leidend zijn. Het reguliere onderwijs kan die doelstelling, met de beste intenties, niet voor alle jeugdigen vervullen. Het is daarom van belang dat er wordt geïnvesteerd in mogelijkheden tot passende vormen van onderwijs of alternatieve dagbesteding, die leiden tot maatschappelijke vorming en passende arbeid. Het ministerie van OCW werkt momenteel aan verschillende wetsvoorstellen om hiervoor meer mogelijkheden te creëren.<sup>92</sup>

## 5.2 Een preventieve aanpak

Daarnaast is het van belang dat er vroegtijdig en snel wordt gehandeld bij de eerste signalen van schoolverzuim. Scholen moeten aansluiten bij de ontwikkelbehoeften, capaciteiten en belastbaarheid van jeugdigen en problemen vroegtijdig signaleren. Gedwongen hulp kan in de meeste gevallen voorkomen worden door snel en effectief in te grijpen. Het is daarom belangrijk dat er wordt geïnvesteerd in preventie in de voorfase. Dit begint bij de school. De school kan als eerste signalen van schoolverzuim opmerken en hiernaar handelen. De gesproken deskundigen zien positieve effecten van snel ingrijpen, bijvoorbeeld door telefonisch contact op te nemen met de jeugdige en/of ouders vanaf het eerste schoolverzuim (bijvoorbeeld bij één uur ongeoorloofd afwezig of één dag ziekte). Op het moment dat dit contact met een open en betrokken houding wordt aangegaan, voelen jeugdigen zich gezien en gehoord. Scholen die op deze manier ingrijpen, hebben over het algemeen beduidend minder schoolverzuim. Tegelijkertijd vraagt een dergelijke aanpak veel van scholen. Er moet een medewerker beschikbaar zijn die het schoolverzuim in beeld heeft en hierop kan handelen. Hiervoor moeten middelen beschikbaar zijn.

### Het piramideraamwerk

Het piramideraamwerk is een methode die scholen helpt om schoolaanwezigheid te bevorderen en beter in beeld te brengen. Het piramideraamwerk bekijkt schoolverzuim vanuit een kindgerichte, preventieve benadering en richt zich op het bieden van ondersteuning op basis van de ontwikkelmogelijkheden en -behoeften van jeugdigen.<sup>93</sup> Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen schoolverzuim. Het gaat hierbij om een benadering die gericht is op het hele systeem en niet op individuele leerlingen.

Het piramideraamwerk bestaat uit drie lagen: goede aanwezigheid, beginnend verzuim en aanhoudend verzuim. In de eerste laag worden preventieve

<sup>92</sup> Zie paragraaf 2.2.2.

<sup>93</sup> Kearney & Graczyk 2020. Kearney & Graczyk 2022.



interventies ingezet die zijn gericht op alle leerlingen. Het creëren van een positief schoolklimaat, het stimuleren van schoolaanwezigheid en het vroegtijdig signaleren van problemen staat centraal. De focus moet liggen op interventies in deze laag. Door te investeren in interventies op de eerste laag van het zorgmodel, de universele interventies, wordt voorkomen dat er later intensievere en kostbaardere interventies nodig zijn in de tweede en derde laag. In de tweede laag wordt ingezet op gerichte interventies met het doel om het schoolverzuim te stabiliseren en terug te dringen. Hierbij is het van belang dat gekeken wordt naar de oorzaak van het schoolverzuim. De derde laag omvat intensieve interventies voor leerlingen die langdurig verzuimen. Vaak hebben deze leerlingen te maken met ernstige en complexe problematiek. Het doel is om, in samenwerking met ouders, de ontwikkeling van de leerling te stimuleren en de problematiek aan te pakken. De interventies zijn tweedelig: oudergericht en kindgericht. De oudergerichte interventies richten zich op het versterken van opvoedingsvaardigheden en het verbeteren van de samenwerkingsrelatie tussen ouders en de school. De kindgerichte interventies richten zich op het gedrag en het welzijn van de leerling.<sup>94</sup> In Nederland ligt de nadruk doorgaans op deze derde laag van het piramideraamwerk.

Een onderdeel van het piramideraamwerk is een zorgvuldige monitoring van de effectiviteit van interventies en de aanwezigheid van leerlingen, zowel per school als per regio. Het is belangrijk dat scholen goed zicht krijgen op schoolaanwezigheid.

Er zijn echter wel zorgen over de manier waarop het piramideraamwerk op sommige scholen wordt toegepast. Deze scholen delen leerlingen in in de drie verschillende lagen op basis van hun schoolaanwezigheid en verstrekken deze gegevens aan leerlingen en ouders of bespreken dit klassikaal. In plaats van dat het piramideraamwerk wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de aanwezigheid op de school als geheel en hierop te kunnen handelen, wordt het model individueel ingevuld. Dit resulteert veelal in het afstraffen van afwezigheid of het belonen van aanwezigheid (op klasniveau) in plaats van de inzet van ondersteunende interventies. De RSJ vindt dit zorgelijk. Uit de gesprekken met enkele deskundigen en met jeugdigen zelf is gebleken dat dit tot vervelende situaties kan leiden voor leerlingen, bijvoorbeeld als zij klassikaal worden aangesproken op verzuim wegens (chronische) ziekte.

### 5.2.1 Registratie en monitoring

Een belangrijk element van een effectieve, preventieve aanpak van schoolverzuim is een zorgvuldige registratie en monitoring van verzuim en een analyse van de onderliggende oorzaken.<sup>95</sup> Het is noodzakelijk om gebruik te maken van de kennis en

<sup>94</sup> Van Sleuwen & Heyne 2020.

<sup>95</sup> Sälzer, Ricking & Feldhaus 2024.



expertise van professionals in de jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg, zodat snel passende ondersteuning voor de leerlingen kan worden georganiseerd. Daarnaast moet het schoolverzuim van alle leerlingen gedurende een langere periode regelmatig worden gemonitord. Dit stelt de school in staat om mogelijke dreigingen van problematisch verzuim tijdig te signaleren en waar mogelijk te voorkomen.

### 5.2.2 *Betrekken van het systeem*

Ten derde moet ook de omgeving van de jeugdige verantwoordelijkheid nemen in het voorkomen en het vinden van een oplossing voor het schoolverzuim. Op het moment dat er gefocust wordt op een individuele aanpak van schoolverzuim, komt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het verzuim veelal bij de jeugdige te liggen. Oplossingen in het systeem kunnen door een dergelijke focus gemist worden. Verder is uit de gesprekken met deskundigen gebleken dat jeugdhulp op de lange termijn geen effect heeft als oplossingen worden gezocht in individuele hulp, terwijl er in de context niets verandert.

## 5.3 **Betrekken van ouders**

De impact van schoolverzuim op een gezin kan heel groot zijn. Op het moment dat een jeugdige verzuimt, geeft dit stress in het gezin. Veerkracht in het gezin en de omgeving zijn van groot belang om een jeugdige weer naar school te krijgen. Jeugdigen en ouders kunnen dan ook niet los van elkaar gezien worden. Ook kunnen ouders behoefte hebben aan ondersteuning in de aanpak van schoolverzuim en de hulp aan hun kind. Er kan complexe problematiek ten grondslag liggen aan schoolverzuim. Zorgvragen van jeugdigen hebben ook vaak te maken met zorgvragen van ouders. Een integrale aanpak gericht op het gezin moet daarom het uitgangspunt zijn.

De door de RSJ gesproken deskundigen benadrukken dat ouders gewezen moeten worden op het belang van schoolgang en actief betrokken moeten worden in het geval van schoolverzuim. Ouders zouden daarin een grotere rol moeten krijgen dan in het huidige systeem het geval is. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het beleid van de school ten aanzien van schoolaanwezigheid te bespreken met ouders en leerlingen, waarbij nadrukkelijke aandacht is voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor schoolaanwezigheid.

## 5.4 **De rol van de leerplichtambtenaar**

Op het moment dat strafrechtelijke vervolging van een jeugdige voor schoolverzuim niet meer mogelijk is, verandert de rol van de leerplichtambtenaar. Op dit moment is alleen de handhavende rol van de leerplichtambtenaar vastgelegd in de Leerplichtwet.<sup>96</sup> Formeel gezien heeft de leerplichtambtenaar geen rol in een buitenstrafrechtelijk systeem, omdat de Leerplichtwet geen expliciete ruimte geeft voor preventieve taken of ondersteuning. Deskundigen vrezen dat met het wegvallen

<sup>96</sup> Art. 16 Lpw.; Met het wetsvoorstel Terugdringen verzuim is een amendement aangenomen voor preventieve taken van de leerplichtambtenaar (zie paragraaf 2.2.2).



van de mogelijkheid tot de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim, de positie van leerplichtambtenaren in het onderwijs in het geding komt. Een andere invulling van de aanpak van schoolverzuim vereist daarom een andere inrichting van de rol van de leerplichtambtenaar. Er kan gedacht worden aan een doorontwikkeling van de rol van de leerplichtambtenaar door meer aandacht te schenken aan schoolaanwezigheid en preventie. Hier is een wettelijke grondslag en mandaat voor nodig.

Leerplichtambtenaren zouden de samenwerkingspartner kunnen zijn voor scholen om schoolverzuim en -uitval te verminderen en voorkomen. Die rol vervult de leerplichtambtenaar momenteel niet voor alle scholen. Deze invulling van de rol van de leerplichtambtenaar biedt ook mogelijkheden voor scholen die geen ruimte en/of middelen hebben om extra in te zetten op de aanpak van schoolverzuim. Verder kan de doorontwikkeling van de rol van de leerplichtambtenaar ervoor zorgen dat de mogelijke preventieve werking van het strafrecht verschuift naar de leerplichtambtenaar. Ook dit vereist de nodige wettelijke grondslag om de leerplichtambtenaar voldoende gezag en handelingsmogelijkheden te geven.

## 5.5 Het belang van een regievoerder in de aanpak van schoolverzuim

In de huidige aanpak van schoolverzuim ontbreekt een regievoerder. De aanpak van schoolverzuim verloopt in het huidige systeem veelal in een estafettemodel, waardoor de geboden ondersteuning en hulpverlening gefragmenteerd kan zijn. Ook worden er schotten geconstateerd tussen de verschillende domeinen, zoals leerplicht en jeugdhulp. Een regievoerder zou hierin een belangrijke rol kunnen spelen. De regievoerder kan verschillende betrokken partijen samenbrengen en de ondersteuning toegankelijker en eenduidiger maken voor jeugdigen en ouders. Het is van belang dat deze functie wettelijke grondslag en doorzettingsmacht krijgt. De doorontwikkeling van de rol van de leerplichtambtenaar zou hierin meegenomen kunnen worden.

## 5.6 Voorbeelden van alternatieve aanpakken

### 5.6.1 Meer Aandacht voor Ziek gemelde Leerlingen

Meer Aandacht voor Ziek gemelde Leerlingen (MAZL) is een methode voor de aanpak van ziekteverzuim op scholen. Scholen, leerplichtambtenaren en jeugdartsen werken nauw samen aan de zorg voor een leerling met ziekteverzuim. Aandacht voor de leerling is hierbij belangrijk. MAZL helpt om problematiek vroegtijdig in beeld te krijgen met het doel om samen met leerlingen en ouders te komen tot een passende oplossing en ondersteuning van de school. Indien nodig, wordt er samen met de jeugdarts gekeken naar passende zorg of aanpassingen aan het lesprogramma. Bij aanhoudend verzuim kan de leerplichtambtenaar meedenken en zo nodig de leerplicht handhaven. Hoewel MAZL oorspronkelijk bedoeld is voor ziekteverzuim, hebben sommige scholen de methodiek aangepast om ook leerlingen met andere oorzaken voor hun schoolverzuim te kunnen ondersteunen.



### 5.6.2 *KansRIJK*

In sommige gemeenten wordt de methodiek KansRIJK ingezet in het geval van schoolverzuim. De methode is ontwikkeld voor de aanpak van risicovol of delinquent gedrag en kan ook ingezet worden in het geval van schoolverzuim. KansRIJK is een multimodale, vroegtijdige aanpak, die wordt ingezet voordat strafrechtelijk ingrijpen in beeld komt. Het doel van de methode is om risicovol of strafbaar gedrag te voorkomen. 80 procent van de jeugdigen bij KansRIJK verzuimt regelmatig. Het uitgangspunt van KansRIJK is om te achterhalen wat de reden is van het schoolverzuim en te kijken wat er in een specifieke situatie nodig is. Daarnaast richt de methode zich niet alleen op de jeugdige, maar ook op het netwerk van de jeugdige.

Een kanttekening bij deze interventie is dat de expertise van de jeugdreclassering wordt ingezet in een vrijwillig kader en dat daarmee het strafrechtelijke karakter verschuift naar het vrijwillige kader. Ook vrezen sommige deskundigen dat de inzet van deze professionals betekent dat zij niet ingezet kunnen worden in het kader van de jeugdreclassering, waar tekorten en wachtlijsten bestaan.

### 5.6.3 *Wijkrechtspraak*

Wijkrechtspraak heeft als doel om effectief bij te dragen aan het oplossen van problemen (en strafzaken) van personen die te maken hebben met multi-problematiek. In de wijkrechtspraak is de aanpak van schoolverzuim een van de belangrijkste werkstromen, omdat hardnekkig verzuim doorgaans een signaal is voor dieperliggende multi-problematiek. Het doel is om niet alleen het verzuim te stoppen, maar ook de achterliggende oorzaken, zoals psychische problemen, integraal aan te pakken.

Sommige deskundigen zijn positief over de inzet van de wijkrechtspraak bij schoolverzuim, wegens de mogelijkheid tot een snelle afdoening en de inzet van het gezag van de rechter. Andere deskundigen zijn kritischer. Zij vinden de inzet van de wijkrechtspraak niet passend, omdat dit plaatsvindt voordat er een proces-verbaal is opgemaakt. De rechter zou daarmee buiten zijn juridische kader en bevoegdheden treden. Ook door de lange wachttijden in de rechtspraak en het tekort aan rechters worden de preventieve leerplichtgesprekken onwenselijk geacht, omdat dit een extra belasting vormt voor de capaciteit van de rechtspraak.

## 5.7 **Aanpak in andere Europese landen**

In Europa wordt schoolverzuim op verschillende manieren benaderd. In het kader van dit advies is op basis van bestaande literatuur gekeken naar een aantal Europese landen. Er is voor deze landen gekozen, omdat ze een overwegend vergelijkbaar systeem kennen als Nederland.

Uit de inventarisatie van de praktijk in andere landen kan worden opgemaakt dat ouders doorgaans verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor schoolverzuim.



Nederland is één van de weinige landen die de mogelijkheid heeft tot de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. Jeugdigen kunnen in andere landen een bestuurlijke boete opgelegd krijgen, maar meestal wordt er gekozen voor een benadering waarbij hulpverlening voorop staat.

Overkoepelend streven deze landen naar het bevorderen van schoolaanwezigheid middels vroegtijdige interventie, het versterken van de samenwerking van ketenpartners en ondersteunende maatregelen voor zowel leerlingen als ouders. In een aantal landen wordt schoolverzuim niet enkel gezien als een kwestie van afwezigheid, maar als een signaal van onderliggende problematiek. Deze benadering leidt ertoe dat er in de aanpak van schoolverzuim aandacht is voor de persoonlijke omstandigheden van de leerling. Ook wordt er veelal samengewerkt met ouders, lokale partijen en hulpverlening. De door de RSJ gesproken deskundigen noemen deze elementen ook als belangrijk voor een effectieve aanpak van schoolverzuim. De hieronder genoemde voorbeelden kunnen ter inspiratie dienen voor de vormgeving van een effectief alternatief in Nederland.

#### 5.7.1 Duitsland

De leerplicht start in Duitsland in het jaar dat een kind zes jaar oud wordt en duurt negen of tien jaar, afhankelijk van de regelgeving in de deelstaat. Daarna is tot achttien jaar nog drie jaar (parttime) beroepsonderwijs verplicht.<sup>97</sup> Ouders zijn verantwoordelijk voor het naar school gaan van hun kind. Schoolverzuim is een bestuurlijke (administratieve) overtreding en valt dus niet in het strafrecht. Deze overtreding kan wel leiden tot een boete, een politie interventie (waarbij het kind naar de school wordt gebracht) en in ernstige gevallen tot een kortdurende jeugddetentie.<sup>98</sup>

In Duitsland is wetgeving betreffende onderwijs per deelstaat geregeld. Er is daarom ook in Duitsland geen landelijke aanpak voor het tegengaan van schoolverzuim. Een voorbeeld van een aanpak van schoolverzuim in Duitsland is Schleswig-Holstein. Hier wordt gefocust op een stapsgewijze aanpak naargelang de mate van verzuim.<sup>99</sup> Binnen die aanpak gaat het onder andere om het stimuleren van zelfredzaamheid, het waarborgen van een positief en veilig schoolklimaat en het opzetten van ondersteunende structuren en regionale samenwerkingsnetwerken.

Een tweede voorbeeld is de *Flex-Fernschule*. Deze scholen bieden geïndividualiseerd afstandsonderwijs voor jeugdigen die geen regulier onderwijs kunnen volgen door psychische problemen, ziekte of verblijf in een instelling.<sup>100</sup> Dit vereist een formele opschorting van de leerplicht in overleg met de school. In een Flex-Fernschule bestaan de klassen uit kleine groepen, waardoor individuele sociaalpedagogische begeleiding

<sup>97</sup> Bildungsministerkonferenz, te vinden via: <https://www.kmk.org/bildungsministerkonferenz/bildungsthemen/bildungswege-und-abschluesse.html> (laatst geraadpleegd op 6 mei 2026).

<sup>98</sup> Sälzer, Ricking & Feldhaus 2024.

<sup>99</sup> Sälzer, Ricking & Feldhaus 2024.

<sup>100</sup> Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2019.



mogelijk is. Het gaat om een combinatie van theorie en praktijk, meestal zonder huiswerk. Daarnaast wordt veel nadruk gelegd op relatieopbouw, acceptatie en het mogelijk maken van succeservaringen.

### 5.7.2 België

In Vlaanderen schakelt de school na vijf halve dagen *problematische afwezigheid* het centrum voor leerlingenbegeleiding (CLB) in voor begeleiding van de spijbelende leerling. De school en het CLB gaan op zoek naar de oorzaak van het spijbelen en zoeken samen met de ouders en de leerling naar een passende oplossing. Dit gaat om bijvoorbeeld extra begeleiding van de leerling en/of ouders of de inschakeling van (jeugd)hulpverlening. Als het schoolverzuim aanhoudt of de begeleiding van de school en het CLB wordt geweigerd, kunnen verdere stappen ondernomen worden. In België bepaalt het verschil tussen onwil en onmacht of er maatregelen aan de jeugdige en/of ouders worden opgelegd.<sup>101</sup> De school kan bijvoorbeeld de politie inschakelen voor het opstellen van een spijbelcontract of een gesprek met de leerling en/of ouders. In het geval van aanhoudend verzuim kan de politie een proces-verbaal opmaken. Dit kan leiden tot een gesprek met de parketcriminoloog, een hulpverleningstraject of een sanctie.

### 5.7.3 Engeland

In Engeland kunnen verschillende juridische stappen worden genomen om schoolaanwezigheid af te dwingen. Naast administratieve boetes,<sup>102</sup> kan een ouderschapsmaatregel (*parenting order*) of onderwijstoezichtsmaatregel (*education supervision order of school attendance order*) opgelegd worden aan ouders.<sup>103</sup> Een ouderschapsmaatregel houdt in dat ouders verplicht zijn ouderschapslessen te volgen. Tevens moeten de ouders adviezen van de rechtbank opvolgen om de aanwezigheid op school van het kind te verbeteren. Bij een onderwijstoezichtsmaatregel hebben ouders ondersteuning nodig om het kind naar school te krijgen. Deze maatregel kan enkel worden opgelegd als ouders voorheen niet meewerkten. Er wordt een toezichthouder aangesteld om het kind te helpen met het volgen van onderwijs. Daarnaast kan een schooltoezichtsmaatregel opgelegd worden als er vermoedens zijn dat het kind geen onderwijs volgt. De ouders krijgen vijftien dagen de tijd om bewijs te leveren dat het kind staat ingeschreven bij een school of dat het kind thuisonderwijs volgt. Als ouders dit niet doen, kunnen zij vervolgd worden. Dit kan ook leiden tot boetes of zelfs een gevangenisstraf.<sup>104</sup> Verder heeft de leerplichtambtenaar in Engeland een duidelijke gezagsrol. Dit versterkt de handelingsmogelijkheden voor de jeugdhulpverlening.

<sup>101</sup> Vlaamse overheid, Afwezig op school in basis- en secundair onderwijs, te vinden op: [www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be) (laatst geraadpleegd op 6 mei 2026).

<sup>102</sup> Dit bedraagt 80 GBP per ouder, oplopend tot 160 GBP, wanneer niet op tijd betaald wordt.

<sup>103</sup> Government of the United Kingdom, School attendance and absence, te vinden op: [www.gov.uk](http://www.gov.uk) (laatst geraadpleegd op 6 mei 2026).

<sup>104</sup> Government of the United Kingdom, School attendance and absence, te vinden op: [www.gov.uk](http://www.gov.uk) (laatst geraadpleegd op 6 mei 2026).



#### 5.7.4 Ierland

In Ierland is de *National School Attendance Campaign* opgezet om schoolaanwezigheid te bevorderen. In de campagne wordt aan de hand van een online seminar aan scholen uitgelegd hoe zij schoolaanwezigheid kunnen verbeteren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het piramideraamwerk.<sup>105</sup> Dit heeft in Ierland de naam *Anseo*. Anseo helpt scholen patronen van schoolverzuim te identificeren, registreren en monitoren. Ook focust deze werkwijze op het versterken van de betrokkenheid van ouders en de bredere gemeenschap. Hierdoor kunnen scholen tijdig en effectief handelen op basis van de oorzaken van schoolverzuim.

#### 5.7.5 Finland

In Finland zijn jeugdigen leerplichtig van 7 tot 18 jaar. Finland kent geen landelijke definitie en aanpak van schoolverzuim. Ook worden er geen landelijke data bijgehouden over schoolverzuim. De wet schrijft voor dat de gemeente het verzuim van leerlingen in het basisonderwijs (7-16 jaar) bijhoudt en de ouders van de leerling op de hoogte stelt bij ongeoorloofd verzuim. Ouders zijn verantwoordelijk voor het voltooien van de leerplicht en kunnen een boete opgelegd krijgen als zij hier niet aan voldoen. Als een kind niet deelneemt aan het onderwijs moet de woongemeente van de leerling toezicht houden op zijn of haar voortgang.<sup>106</sup>

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen scholen in de aanpak van schoolverzuim. De meeste Finse scholen houden de richtlijn aan dat er bij 30-50 uur (geoorloofd of ongeoorloofd) schoolverzuim wordt ingegrepen.<sup>107</sup> In Finland wordt schoolverzuim gezien als een indicatie van verminderd welzijn van de jeugdige. De aanpak van schoolverzuim focust op een goede samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen en een gemeenschappelijk begrip van de situatie.<sup>108</sup> De leerling staat centraal en hulp is gebaseerd op het recht van de leerling op voldoende ondersteuning bij het oplossen van problemen.<sup>109</sup> Dit houdt in dat er toegang is tot schoolgezondheidszorg, een schoolmaatschappelijk werker en psychologische hulp, evenals andere multidisciplinaire hulp die worden uitgevoerd door een team van deskundigen. Als een leerling regelmatig verzuimt, is vaak een systematische samenwerking tussen verschillende partijen nodig. De nadruk ligt daarbij op vroegtijdige betrokkenheid en een systematische hulpverlening in de schoolcontext. De hulpverlening en ondersteuning wordt in Finland worden grotendeels in het reguliere onderwijs geboden. Dit betekent dat aangepaste vormen van onderwijs geboden kunnen worden, zoals individuele onderwijsprogramma's, kleinere groepen, kortere schooldagen en online onderwijs.<sup>110</sup>

<sup>105</sup> Government of Ireland, National school attendance campaign, te vinden op [www.gov.ie](http://www.gov.ie) (laatst geraadpleegd op 6 mei 2026).

<sup>106</sup> Palmu e.a. 2021.

<sup>107</sup> Palmu e.a. 2021.

<sup>108</sup> Western Uusimaa Wellbeing Services County, te vinden op [www.luvn.fi](http://www.luvn.fi) (laatst geraadpleegd op 6 mei 2026).

<sup>109</sup> Palmu e.a. 2021.

<sup>110</sup> Palmu e.a. 2021.



Daarnaast heeft het Finse Ministerie van Onderwijs en Cultuur het landelijke project *Engaging School Community Work programme (SKY)* gefinancierd. Het doel van dit project is om een landelijk model te creëren voor de aanpak van schoolverzuim. Dit model richt zich op preventie op schoolniveau. Hiervoor wordt het piramideraamwerk als theoretisch kader gebruikt.<sup>111</sup> Ook wordt in Finland gebruik gemaakt van klasonafhankelijk onderwijs.<sup>112</sup> Dit is een van de meest gebruikte methoden om academische vooruitgang van leerlingen die verzuimen te bevorderen. Bij klasonafhankelijk onderwijs gaat de leerling over naar het volgende leerjaar samen met zijn leeftijdsgenoten, zelfs als niet aan alle leerdoelen is voldaan. De desbetreffende leerling ontvangt extra tijd en ondersteuning om de ontbrekende studiepunten alsnog te behalen. Dit flexibele systeem wordt bij ongeveer 30% van de leerlingen toegepast.

## 5.8 Tussenconclusie

- Schoolverzuim neemt af als scholen aandacht hebben voor een positief schoolklimaat en het zien en horen van leerlingen.
- Het is van belang dat er vroegtijdig en snel wordt gehandeld bij de eerste signalen van schoolverzuim. Een belangrijk element van een effectieve, preventieve aanpak van schoolverzuim is een zorgvuldige registratie van verzuim en een analyse van de onderliggende oorzaken.
- Door een individuele aanpak van schoolverzuim komt de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het verzuim veelal bij de jeugdige te liggen en worden oplossingen in het systeem mogelijk gemist.
- Een integrale aanpak gericht op het gezin moet het uitgangspunt zijn.
- De Leerplichtwet geeft geen expliciete ruimte voor preventieve taken en ondersteuning. Een andere invulling van de aanpak van schoolverzuim vereist daarom een andere inrichting van de rol van de leerplichtambtenaar.
- Er is in het veld behoefte aan een regievoerder in de aanpak van schoolverzuim. De regievoerder zou verschillende betrokken partijen samen kunnen brengen en de ondersteuning van jeugdigen en ouders toegankelijker en eenduidiger kunnen maken.
- Uit de inventarisatie van de praktijk in andere landen kan worden opgemaakt dat doorgaans de ouders verantwoordelijk gehouden worden voor schoolverzuim. Overkoepelend streven de landen naar het bevorderen van schoolaanwezigheid middels vroegtijdige interventie, het versterken van de samenwerking van ketenpartners en ondersteunende maatregelen voor zowel leerlingen als ouders.

<sup>111</sup> Palmu e.a. 2022.

<sup>112</sup> Palmu e.a. 2022.



## 6 Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Conclusie

De RSJ is van mening dat de discussie over de aanpak van schoolverzuim moet gaan over de vraag: 'wat hebben jeugdigen nodig om zich optimaal te kunnen ontwikkelen?' Op dit moment focust de discussie zich voornamelijk op het nut en de wenselijkheid van de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. De huidige nadruk op de handhaving van de leerplicht zorgt ervoor dat niet buiten de systematiek van de leerplicht en strafrechtelijke vervolging gedacht wordt door partijen in het werkveld. Het systeem moet echter niet leidend zijn in de aanpak van schoolverzuim, maar de ontwikkeling van jeugdigen en hun participatie in de samenleving. De oplossing zit in wat de jeugdige nodig heeft in het onderwijs en daarbuiten om zich gezond te kunnen ontwikkelen en de oorzaken van het schoolverzuim aan te pakken. De RSJ adviseert om te stoppen met de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. Gelet op de aard en complexiteit van de onderliggende problematiek bij schoolverzuim vindt de RSJ aandacht voor zorg en passend onderwijs gepaster dan een strafrechtelijke benadering. Ook omdat een strafrechtelijke aanpak de oorzaken van het schoolverzuim over het algemeen niet wegneemt.

Het is van groot belang dat er zo snel mogelijk een passend en effectief alternatief komt voor de aanpak van schoolverzuim. Onderwijs is van groot belang voor de optimale ontwikkeling van de jeugdige en moet een eerste prioriteit zijn, waarbij aangesloten moet worden bij de ontwikkelbehoeften, capaciteiten en belastbaarheid van de jeugdige. Hierbij dient gezocht te worden naar een passende vorm van onderwijs of alternatieve dagbesteding. Het is hierbij van belang dat de jeugdige succeservaringen kan opdoen en kan werken aan toekomstperspectief.

#### *Kindgericht en preventief*

Voor een effectieve aanpak van schoolverzuim is een kindgerichte en preventieve benadering van belang. Dit begint thuis en op school. Scholen dienen te worden begeleid in de inrichting hiervan, waarbij ook de werkbaarheid voor scholen meegenomen wordt. Jeugdigen moeten gezien en gemist worden op school en scholen moeten een actieve houding aannemen ten aanzien van het voorkomen van schoolverzuim en het betrekken van jeugdigen en ouders daarbij. Vroegtijdig en snel handelen bij de eerste signalen van verzuim blijkt effectief te zijn in het voorkomen of tegengaan van schoolverzuim. Het betrekken van het systeem en de ouders is daarbij van belang, evenals het indien nodig bieden van tijdige en passende hulp om de onderliggende oorzaken van schoolverzuim aan te pakken. De RSJ gaat ervan uit dat bestaande kennis en expertise van de betrokken ketenpartners, zoals Halt, de leerplichtambtenaren of een andere betrokken organisatie, in de aanpak van schoolverzuim behouden blijft en benut wordt.



#### *De noodzaak voor een passend en effectief alternatief*

Het is van groot belang dat er wordt ingezet op de ontwikkeling en invoering van een passend en effectief alternatief. De afschaffing van de mogelijkheid tot de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim mag niet leiden tot een gat in de handelingsmogelijkheden van instanties in het geval van structureel en langdurig schoolverzuim.

#### *Schoolverzuim als ontwikkelingsbedreiging*

In het geval van aanhoudend schoolverzuim kan het bieden van jeugdhulp of jeugdbescherming noodzakelijk zijn. Schoolverzuim wordt niet altijd herkend als indicatie van onderliggende problematiek. De RSJ pleit ervoor dat aanhoudend schoolverzuim gezien moet worden als een ontwikkelingsbedreiging voor het kind, waarvoor het toewijzen van een jeugdbeschermingsmaatregel passend kan zijn.

Het is hierbij van belang dat een regievoerder met doorzettingsmacht wordt aangewezen. Een van de problemen waar jeugdigen en ouders tegenaanlopen is dat verschillende instanties en hulpverleners betrokken worden voor verschillende problemen. Die gefragmenteerde werkwijze staat een effectieve aanpak van schoolverzuim in de weg.

## 6.2 Aanbevelingen

#### *Aanpak van schoolverzuim*

1. Stop met de strafrechtelijke vervolging van jeugdigen voor schoolverzuim. Zorg ervoor dat er zo snel mogelijk een passend en effectief alternatief komt voor de aanpak van schoolverzuim.
2. Zorg dat er een organisatie of beroepsgroep wordt aangewezen als hoofdverantwoordelijk voor de aanpak van schoolverzuim en geef deze organisatie of beroepsgroep wettelijke doorzettingsmacht en mandaat bij de gemeente. Wijs een regievoerder met doorzettingsmacht aan voor een domeinoverstijgende aanpak van schoolverzuim en leg zijn bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden wettelijk vast. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een doorontwikkeling van de rol van de leerplichtambtenaar.
3. Focus op de oorzaken van het schoolverzuim in plaats van op de vorm van het verzuim (geoorloofd of ongeoorloofd).
4. Zorg voor een uniforme, landelijke aanpak van schoolverzuim. Een kindgerichte benadering moet hierin centraal staan, waarin jeugdigen in het onderwijs gezien en gehoord moeten worden.
5. Pas de Leerplichtwet aan, zodat deze aansluit bij de actualiteit en professionals duidelijkheid, handelingsmogelijkheden en handvatten biedt om snel en effectief in



te kunnen grijpen bij schoolverzuim. De RSJ suggereert om contact op te nemen met uw ambtsgenoot van het ministerie van OCW om in overweging te nemen om nader advies te vragen aan de Onderwijsraad voor een nadere uitwerking van deze voorgestelde aanpassingen van de Leerplichtwet.

#### *Hulpverlening*

6. Onderken dat aanhoudend schoolverzuim meestal een gevolg is van onderliggende problematiek, waarvoor tijdige en passende hulp noodzakelijk is, mogelijk in het gedwongen civiele kader.
7. Zorg ervoor dat onderwijs een eerste prioriteit is. Ook in hulpverleningstrajecten.

#### *Onderwijs*

8. Zorg ervoor dat de aanpak van schoolverzuim een preventief karakter heeft, door schoolverzuim vroegtijdig te signaleren en snel passende hulp te bieden aan jeugdigen en ouders.
9. Betrek ouders actief bij de aanpak van schoolverzuim.
10. Zorg voor passende vormen van onderwijs of alternatieve dagbesteding voor jeugdigen die vastlopen in het reguliere onderwijs en biedt mogelijkheden voor succeservaringen voor jeugdigen.



## Geraadpleegde stukken

### Literatuurlijst

#### **Bernburg, Krohn & Rivera 2006**

J.G. Bernburg, M.D. Krohn & C.J. Rivera, Official labeling, criminal embeddedness, and subsequent delinquency: Longitudinal test of labeling theory. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 2006, 43(1), 67-88

#### **Boekhoorn & Eimers 2022**

P. Boekhoorn & T. Eimers, *Zicht op aanpak ongeoorloofd schoolverzuim*, Nijmegen: BBSO en KBA Nijmegen 2022.

#### **Chapman & Russel 2002**

A. Chapman & S. Russel, *Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights*, Antwerpen: Intersentia 2002.

#### **Child Rights Information Network 2010**

Child Rights Information Network (CRIN), *Global Report on Status Offences*, England and Wales, 2010.

#### **Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1999**

Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13, The right to education*, E/C.12/1999/10, 8 december 1999.

#### **Committee on the Rights of the Child 2015**

Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the fourth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands*, CRC/C/NLD/CO/4, 16 juli 2015.

#### **Committee on the Rights of the Child 2019**

Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system*, CRC/C/GC/24, 18 september 2019

#### **Committee on the Rights of the Child 2022**

Committee on the Rights of the Child, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of the Kingdom of the Netherlands*, CRC/C/NLD/CO/5-6, 9 maart 2022.

#### **Coomans 2009**

F. Coomans, Justiciability of the right to education, *Erasmus Law Review*, 2009, p. 427-443.



### **Copeland e.a. 2023**

W.E. Copeland, G., Tong, E.J., Gifford, M.M., Easter, L., Shanahan, M.S., Swartz & J.W. Swanson, Adult criminal outcomes of Juvenile Justice Involvement, *Psychological Medicine*, 2023, 53(8), 3711–3718.

### **DUO 2025**

Dienst Uitvoering Onderwijs, *leerplichttelling 2023-2024*, Groningen: 24 april 2025.

### **Halt 2025**

Halt, *De schoolaanpak binnen Halt*, Utrecht: 2025.

### **Halt e.a. 2025**

Halt, Ingrado, OM, RvdK & VNG, *Methodische Aanpak Schoolverzuim*, Utrecht: 2025.

### **Human Rights Council 2013**

Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right to education, Kishore Singh. Justiciability of the right to education*, A/HRC/23/35, 10 mei 2013.

### **Human Rights Council 2018**

Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the right to education on governance and the right to education*, A/HRC/38/32, 22 november 2018.

### **Human Rights Council 2023**

Human Rights Council, *Securing the right to education: advances and critical challenges. Report of the Special Rapporteur on the right to education, Farida Shaheed*, A/HRC/53/27, 27 juni 2023.

### **Kearney & Graczyk 2020**

C.A. Kearney & P.A. Graczyk, A Multidimensional, Multi-tiered System of Supports Model to Promote School Attendance and Address School Absenteeism. *Clinical Child and Family Psychology Review*, 2020, 23, 316-337.

### **Kearney & Graczyk 2022**

C.A. Kearney & P.A. Graczyk, Multi-tiered systems of support for school attendance and its problems: An unlearning perspective for areas of high chronic absenteeism, *Frontiers in Education*, 2022.

### **Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit 2019**

Kooperationsverbund Jugendsozialarbeit (BAG EJSA und BAG KJS), *Schulabsentismus: alternative Wege zum Schulabschluss*, Bonn: 2019.

### **Roelofs e.a. 2025**

M. Roelofs, R. Kennis, G. Kersten, H. Vermeulen & K. Beurskens, *Beter zicht op verzuim: Eindrapportage*, Nijmegen: KBA Nijmegen 2025.



**Openbaar Ministerie 2025**

Openbaar Ministerie, *Herbezinning rol OM bij aanpak schoolverzuim*, Parket-Generaal, 11 juni 2025.

**Palmu e.a. 2021**

I. Palmu e.a., *Problematic School Absenteeism. Improving System and Tools*, Erasmus+ Strategic Partnerships, 2021.

**Palmu e.a. 2022**

I. Palmu e.a., *Recording, Reporting and Utilising School Absenteeism Data in Finland: Work in Progress*, *Orbis Scholae*, 2022, 16 (2-3), p. 125 – 136.

**Sälzer, Ricking & Feldhaus 2024**

C. Sälzer, H. Ricking & M. Feldhaus, *Addressing school absenteeism through monitoring: A review of evidence-based educational policies and practices*, *Education Sciences*, 2024, 14, 1365.

**Sundelin, Lindgren & Lundahl 2023**

A. Sundelin, J. Lindgren & L. Lundahl, *Young people's stories of school failure and remedial trajectories – Clues to prevention of school absenteeism and early school leaving*, *European Education*, 2023, 55:33, 202-2015.

**Van Sleuwen & Heyne 2020**

W. van Sleuwen & D. Heyne, *Schoolverzuim aanpakken: een wetenschappelijke onderbouwing*, Utrecht: NJI 2020.



## Overige bronnen

### Wet- en regelgeving

*Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

*Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten*

*Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind*

*Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*

*Leerplichtwet, 1969*

*Richtlijn van het Openbaar Ministerie inzake de strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim (2017R002), 1 juni 2017.*

*United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (the Riyadh Guidelines).*

### Kamerstukken

*Kamerstukken II 2022/23, 36257, nr. 2.*

*Kamerstukken II 2024/25, 31497, nr. 497, p. 10.*

*Kamerstukken II 2024/25, 36663, nr. 2.*

*Kamerstukken II 2025/26, 31497/26695, nr. 509.*



## Bijlage 1 Lijst van geraadpleegde deskundigen

N. (Nils) Aukema	Voorzitter, Stichting Adviesraad EigenWijsheid
Mr. A.A. (Rianne) de Back	Landelijk coördinerend jeugdofficier van justitie Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Amsterdam
B.J. (Bregje) Beerman	Raadsadviseur, Onderwijsraad
Drs. H. (Hester) Bergmans- Zwankhuizen	Senior Leerplicht, Gemeente Eindhoven
Mr. G.L. (Louwina) Boomsma	Afdelingshoofd Toezicht Speciaal Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs
M. (Marlies) Brommersma MSc	Beleidsmedewerker, Sterk VO, Utrecht en Stichtse Vecht
Ir. R. (Roelie) Buter-Procopiou	Teamleider, Team LerenWerkt, Gemeente Doetinchem
Drs. R. (Rutger) van Deursen	Directeur, Regionaal Samenwerkingsverband Voor Passend Voortgezet Onderwijs Eindhoven en Kempenland
D. (Doke) van Dijk	Beleidsmedewerker, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
S.R.N. (Shiva) van Dongen	Beleidsadviseur Leerplicht, Gemeente Rotterdam
R.J. (Julia) Douglas	Senior inspecteur, Inspectie Justitie en Veiligheid, afdeling Beschermen, team Jeugd
V. (Vincent) Fafieani	Expert Onderwijs/jeugd, Nederlands Jeugdinstituut
Drs. A.P.M. (Anja) Frowijn	Senior adviseur beleid, Raad voor de Kinderbescherming



Drs. E. (Erik) de Graaf	Adjunct-directeur, samenwerkingsverband VO Groningen Stad
M. (Maarten) Haafkens	Beleidsadviseur Onderwijs en Leerplicht, Gemeente Amsterdam
Dr. S. (Sarah) Haverkort- Speekenbrink	Coördinerend specialistisch inspecteur, Inspectie Justitie en Veiligheid, afdeling Beschermen
F. (Fedor) Heida	Coördinator Onderwijs Cultuur en Sport, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
M. (Minke) Hiensch	Coördinator samen naar het VO Utrecht en Stichts Vecht, Sterk VO en lid toelaatbaarheidscommissie
Mr. M.G.F. (Frans) Hoogendijk	Raadsadviseur, Onderwijsraad
M.J. (Margriet) de Jager	Gedragswetenschapper, Samen Veilig Midden-Nederland
L.M. (Lisanne) Jansen MSc	Beleidsadviseur Jeugd, Onderwijs en Ondersteuning, Gemeente Deventer
Mr. N.P.M. (Natalie) Jonkers	Beleidscoördinator, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Jeugd
K. (Khaoula) Kachtian	Beleidsmedewerker, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
E.A.A. (Ellen) van Kalveen	Senior rechter Familierecht, Rechtbank Midden-Nederland
Drs. B.C.G. (Bart) Kappelhof	Inspecteur voortgezet onderwijs, Inspectie van het Onderwijs
Drs. J.C. (Jacqueline) Klein	Projectleider Verkenning leerplichtwet, schoolverzuim en strafrecht, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Mr. J.M. (Julia) Klep	Rechter-teamvoorzitter, Rechtbank Gelderland
M. (Margje) Kroese	Projectleider KansRIJK en landelijke coördinator jeugdreclassering voor de Gecertificeerde Instellingen, Jeugdzorg Nederland
Mr. M. (Macy) Kroon	Jurist/beleidsadviseur, Stichting Halt
Mr. R.G. (Robine) de Lange- Tegelaar	President Rechtbank Den Haag en voorzitter stuurgroep Wijkrechtspraak
C. (Colin) Lankheet LL.M.	Senior Leerplicht/Doorstroompunt, Gemeente Eindhoven
Prof. dr. mr. T. (Ton) Liefwaard	Hoogleraar kinderrechten, Universiteit Leiden
Mr. J.G.W. (Jolanda) Lootsma- Oude Nijeweme	Rechter en voorzitter van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS), Rechtbank Noord-Nederland
J.W. (Joli) Luijckx	Directeur, Oudervereniging Balans
R. (Renata) van der Molen	Thuiszittersadviseur, Leerplicht Amsterdam
Mr. A.A.J. (Amanda) de Nijs	Jeugdrechter, Rechtbank Rotterdam
Mr. C.C. (Coosje) Peterse	Strategisch juridisch adviseur, Stichting Halt
P.F.G.W. (Peter) van Riel	Jeugdreclasserder, William Schrikker Stichting Jeugdreclassering
R.M. (Roos) Struik-Droogendijk	Consulent Koersloket, Coördinator Thuiszitters, Overstap en Plaatsing, KoersVO, Rotterdam
R. (Rianne) Tigelaar	Onderwijsjurist, Ouders en Onderwijs
Dr. J. (Jessica) Tissink	Senior beleidsadviseur passend en inclusief onderwijs, VO-Raad



A.M.H. (Annika) Veenstra MSc	Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie Jeugd
M. (Melchior) Wammes	Bestuurslid/Beleidsadviseur funderend onderwijs, Stichting Adviesraad EigenWijsheid
Dr. M. (Marga) de Weerd	Projectleider, Ingrado
D. (Dorien) Weijers-Senhorst	Leerplichtambtenaar, Team LerenWerkt, Gemeente Doetinchem
I.G. (Irma) de Wit MSc	Projectleider, Steunpunt Passend Onderwijs
M. (Mijke) Withagen	Beleidsadviseur Leerrecht en Ondersteuning, Gemeente Rotterdam

Tevens is gesproken met medewerkers van de Kinderombudsman, het Halt Jongerenpanel en is een bezoek gebracht aan het Albeda Collega in Rotterdam.

