

T. Eimers  
M. Roelofs

# Verzuim in het Primair Onderwijs

## VERZUIM IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

# Verzuim in het Primair Onderwijs

T. Eimers  
M. Roelofs

23 maart 2010

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

T. Eimers  
M. Roelofs

Verzuim in het Primair Onderwijs  
Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.  
ISBN 978-90-77202-55-5  
NUR 840

© 2010 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Voorwoord

Met alle aandacht voor voortijdig schoolverlaten en de implementatie van het verzuimloket zou je bijna vergeten dat aandacht voor het recht op onderwijs al start in het primair onderwijs. Daar wordt gewerkt voor ouders en kinderen aan de basis. Niet alleen de basis van leren lezen en rekenen, maar ook van het (op tijd) naar school gaan en het verzilveren van het recht op onderwijs dat in Nederland al meer dan honderd jaar tot de basale rechten van het kind hoort.

Natuurlijk ligt het zwaartepunt van verzuim en uitval in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs. Het is dan ook begrijpelijk dat de Inspectie van het Onderwijs rapporten over het verzuimbeleid binnen deze sectoren publiceerde. Vanuit de gedachte 'jong geleerd is oud gedaan' ben ik daarnaast van mening dat de aandacht voor verzuimbeleid in het primair onderwijs van belang is.

Ik ben daarom blij met het hier aan u gepresenteerde onderzoek en wil de onderzoekers, maar vooral ook de respondenten (schooldirecteuren en leerplichtambtenaren) en de deelnemers aan de expertmeeting hartelijk danken!

Carry Roozmond  
Voorzitter Ingrado



# Inhoud

Voorwoord	v
1 Inleiding	1
2 Landelijke cijfers verzuim	3
2.1 Soorten schoolverzuim	3
2.2 Omvang geoorloofd en ongeoorloofd schoolverzuim	4
2.3 Geoorloofd verzuim	6
2.4 Samenvatting	7
3 Verzuimbeleid in de scholen	9
3.1 Omgang met verzuim	9
3.2 Samenwerking tussen basisscholen en leerplichtambtenaar	11
3.3 Samenvatting	12
4 Toekenning extra verlof	15
4.1 Ervaringen met de Leerplichtwet	15
4.2 Schoolkenmerken en extra verlof	16
5 Conclusies en aanbevelingen	21
5.1 Conclusies	21
Bijlage 1 – Overzicht van geïnterviewde personen	25
Bijlage 2 – Overzicht deelnemers expertmeeting	27





# 1 Inleiding

In maart 2009 publiceerde de Inspectie van het Onderwijs de resultaten van een onderzoek naar de mate waarin scholen voor voortgezet onderwijs en instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie zich houden aan de wettelijke verplichting tot het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, en wat de oorzaken zijn als ze dat niet doen<sup>1</sup>. De Inspectie concludeert dat in schooljaar 2007/2008 op veel scholen procedures rond ongeoorloofd verzuim zijn aangescherpt, waardoor zichtbaar een verbeterproces in gang is gezet. Aan de andere kant wordt ook een aantal zorgelijke feiten gesignaleerd. Bij een flink aantal onderwijsinstellingen is het verzuimbeleid organisatorisch nog niet op orde.

De Inspectie had een dergelijk onderzoek voor het primair onderwijs niet op stapel. Het ministerie van OCW en Ingrado, de landelijke brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten (RMC-functie), vonden het interessant om, ook in het kader van het wetsvoorstel waarin voor de Inspectie een nieuwe rol is voorzien voor het toezicht op het verzuimbeleid van scholen, een beeld te krijgen van hoe basisscholen omgaan met hun mogelijkheden en verplichtingen ten aanzien van de Leerplichtwet. Hierbij is een tweetal aspecten van belang, namelijk de omgang van scholen met betrekking tot meldingen van verzuim en het gedrag van scholen met betrekking tot het toekennen van extra verlof. Ingrado heeft KBA gevraagd een onderzoek uit te voeren, dat informatie oplevert over:

- de kennis van schoolhoofden ten aanzien van de verschillende onderdelen van de Leerplichtwet;
- het aantal meldingen van verzuim en toekenningen van extra verlof dat schoolhoofden op jaarbasis doen;
- de wijze waarop schoolhoofden de regels voor verzuimmelding en verlof toepassen en de factoren die daarbij een rol spelen;
- de mate waarin schoolhoofden bij de toepassing van de regels problemen onderkennen;
- het beeld dat leerplichtambtenaren op bovengenoemde punten van 'hun' scholen hebben.

Het onderzoek omvatte twee enquêtes: een enquête onder schooldirecteuren in het primair onderwijs en een enquête onder leerplichtambtenaren. In de enquêtes werden vragen gesteld over de omvang van het geoorloofd en ongeoorloofd schoolverzuim, het melden van ongeoorloofd verzuim aan de leerplichtambtenaar, het verzuimbeleid in de basisscholen, de ervaringen van de schooldirecteuren met de Leerplichtwet en

---

1 Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, Inspectie van het Onderwijs (2009)

de samenwerking tussen schooldirecteuren en leerplichtambtenaren. De enquêtes werden gehouden bij een steekproef van 404 basisscholen (schooldirecteuren) en 202 gemeenten (leerplichtambtenaren). Aan het scholenonderzoek hebben 141 directeuren (35 procent) meegedaan, aan de andere enquête 118 leerplichtambtenaren (58 procent). In beide gevallen gaat het om een steekproef die representatief is voor de landelijke populatie, omdat verschillende kenmerken (omvang, regio, e.d.) van de deelnemende scholen en gemeenten een goede afspiegeling vormen van de totale populatie.

Om de uitkomsten van de enquêtes te valideren en verdiepen zijn aanvullend interviews gehouden met schoolhoofden, leerplichtambtenaren en stakeholders (PO-Raad, ouderorganisaties). De bevindingen zijn gepresenteerd en besproken in een expertmeeting met leerplichtambtenaren en vertegenwoordigers van Ingrado en het ministerie van OCW. Een lijst van de geïnterviewde personen en van de deelnemers aan de expertmeeting is opgenomen in de bijlagen.

Het onderzoeksrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 komen de landelijke cijfers van verzuim aan de orde. In het derde hoofdstuk wordt het verzuimbeleid in de basisscholen besproken. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de toekenning van extra verlof door schooldirecteuren. In het slothoofdstuk worden de belangrijkste conclusies samengevat en aanbevelingen gedaan.

## 2 Landelijke cijfers verzuim

Leerlingen verzuimen soms, ofwel *met* toestemming van de schooldirecteur ofwel *zonder* toestemming van de schooldirecteur. We spreken van respectievelijk geoorloofd en ongeoorloofd verzuim. In dit hoofdstuk wordt de omvang van het geoorloofd en ongeoorloofd verzuim besproken. De aantallen geven een beeld van de totale landelijke omvang van het verzuim.

### 2.1 Soorten schoolverzuim

De leerplicht geldt voor elk in Nederland woonachtig kind. In een aantal specifieke situaties zijn kinderen vrijgesteld. Daarnaast zijn er mogelijkheden voor het verkrijgen van een *tijdelijke* vrijstelling van schoolbezoek. In de meeste gevallen beoordeelt de schooldirecteur of er sprake is van een gegronde reden voor schoolverzuim. We maken in dit onderzoek onderscheid tussen de volgende soorten schoolverzuim:

- Geoorloofd schoolverzuim: verzuim met toestemming van de schooldirecteur:
  - Schoolverzuim met toestemming, gebaseerd op wettelijke redenen;
  - Schoolverzuim met toestemming, maar niet gebaseerd op wettelijke redenen.
- Ongeoorloofd schoolverzuim: verzuim zonder toestemming van de schooldirecteur.

In de Leerplichtwet wordt een aantal redenen genoemd op basis waarvan schooldirecteuren extra verlof mogen toekennen<sup>2</sup>:

- In bepaalde gevallen kunnen kinderen maximaal tien dagen per jaar extra verlof krijgen om met hun ouders op vakantie te gaan. Dat geldt alleen als ouders vanwege hun werk niet in de schoolvakantie weg kunnen. Deze periode mag niet in de eerste twee weken na de zomervakantie vallen;
- Leerlingen onder de zes jaar mogen maximaal vijf uur per week thuis blijven. De schooldirecteur kan, op verzoek van de ouders/verzorgers, toestemming verlenen dit aantal uit te breiden tot tien uur. Deze mogelijkheid is gecreëerd om overbelasting van het kind te voorkomen;
- Godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen (vervullen van plichten die voortvloeien uit godsdienst of levensovertuiging) kunnen reden zijn voor het toekennen van extra verlof;
- Ook diverse (andere) 'gewichtige omstandigheden' komen in aanmerking voor extra verlof. Het gaat hierbij om 'externe omstandigheden die buiten de wil van de ouders en/of het kind plaatsvinden', zoals onder andere een verhuizing, huwelijk

---

2 Leerplichtwet 1969, paragraaf 3 Vrijstellingen

van bloed/aanverwanten, huwelijks- of ambtsjubileum (groot)ouders, ernstige ziekte of overlijden bloed/aanverwanten, medische of sociale indicatie. Tot en met tien schooldagen per jaar beslist de schooldirecteur over het al dan niet toekennen van het verlof (bij meer dan tien schooldagen beslist de leerplichtambtenaar).

Bovengenoemde redenen laten ruimte voor beoordeling. De schooldirecteur kan per geval de aard van het verzoek beoordelen en inspelen op de situatie van ouders en kind. Tegelijkertijd laat de ruimte voor maatwerk ook ruimte voor verschillen in interpretatie.

## 2.2 Omvang geoorloofd en ongeoorloofd schoolverzuim

In 2008 namen bijna 1,7 miljoen (1.663.713) leerlingen deel aan het primair onderwijs<sup>3</sup>. Het totaal aantal leerlingen dat van school heeft verzuimd in het schooljaar 2008/2009 bedraagt ongeveer 285.500<sup>4</sup>. Dat betekent dat circa 17 procent van het totaal aantal leerlingen in het primair onderwijs op enig moment in het schooljaar van school verzuimde.

Onderstaande tabel laat zien welk aandeel van het totale verzuim in 2008/2009 geoorloofd (met toestemming) en ongeoorloofd (zonder toestemming) was.

*Tabel 1 – Aantallen en percentages geoorloofd en ongeoorloofd verzuim (percentage van alle leerlingen in het PO; 2008-2009)*

Verzuim	Aantal	Percentage
Geoorloofd schoolverzuim (verzuim met toestemming)	252.300	15,2
Ongeoorloofd schoolverzuim (verzuim zonder toestemming)	33.200	2,0
Totaal verzuim	285.500	17,2

De verschillen tussen de scholen wat betreft het geoorloofd verzuim zijn groot. Terwijl een vijfde van de scholen een verzuim heeft van minder dan vijf procent, is er ook een vijfde van de scholen met meer dan dertig procent. Geoorloofd verzuim is extra verlof dat door de schooldirecteur wordt toegekend. Meer daarover in hoofdstuk 4.

In tabel 2 is het weergegeven hoe de verzuimpercentages verschillen over de scholen.

3 Kerncijfers 2004-2008, Ministerie van OCW (2009).

4 De landelijke verzuimaantallen zijn een extrapolatie van de aantallen in de enquête en vormen derhalve een benadering.

Tabel 2 – Percentage geoorloofd verzuim per school

Percentage van de leerlingen dat een of meer keer per jaar geoorloofd verzuimt	Percentage scholen
minder dan 5	19
5-10	22
10-20	24
20-30	15
30 of meer	21

Vergeleken met het geoorloofd verzuim, is de spreiding bij het ongeoorloofd verzuim veel kleiner. In tabel 3 is te zien dat op bijna zestig procent van de scholen het ongeoorloofd verzuim minder dan één procent bedraagt. Ook hier valt op dat er scholen zijn die daarvan sterk afwijken, met verzuimpercentages van boven de tien en zelfs dertig procent. Dit keer gaat het echter slechts om een beperkt deel van de scholen.

Tabel 3 – Percentage ongeoorloofd verzuim per school

Percentage van de leerlingen dat een of meer keer per jaar ongeoorloofd verzuimt	Percentage scholen
minder dan 1	59
1-5	27
5-10	9
10-30	3
30 of meer	2

De leerplichtwet maakt onderscheid tussen lang- en kortdurend ongeoorloofd schoolverzuim. Verzuim is *langdurend* als een leerling drie dagen of meer achtereenvolgend en/of meer dan 1/8 deel van het aantal lessen in een periode van vier opeenvolgende lesweken verzuimt<sup>5</sup>. Is de omvang van het verzuim minder groot dan wordt gesproken van *kortdurend* verzuim. Langdurend ongeoorloofd verzuim komt relatief weinig voor. Van het totale ongeoorloofde verzuim is 86 procent kortdurend.

---

5 Het onderzoek heeft betrekking op het schooljaar 2008-2009. De genoemde definitie van langdurend gold voor dat schooljaar nog. De meldtermijn is per 1 augustus 2009 aangepast. Melden moet nu uiterlijk na ongeoorloofde afwezigheid van 16 uren les en/of praktijktijd in een periode van vier weken.

## 2.3 Geoorloofd verzuim

### *Reden in de wet genoemd*

In 225.400 gevallen (79 procent van het totaal verzuim) werd voor het geoorloofd schoolverzuim toestemming verleend op basis van in de wet genoemde redenen. In bijna de helft van de gevallen waarin schooldirecteuren volgens de wet toestemming voor schoolverzuim verlenen, doen zij dat op grond van de categorie 'gewichtige omstandigheden'. Ruim een kwart van het geoorloofd verzuim wordt toegekend vanwege 'godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen'.

*Tabel 4 – Percentage toekenningen extra verlof naar reden, genoemd in de wet*

Redenen – genoemd in de wet – voor toekennen extra verlof	Percentage scholen
Vakantieverlof	15
Overbelasting kind < 6	3
Godsdienst, levensbeschouwing	27
Gewichtige omstandigheden	49
Andere wettelijke reden	5
Totaal (225.400)	100

### *Redenen niet in de wet genoemd*

In 19.100 gevallen (7 procent van het totaal verzuim) werd een reden aangevoerd die niet in de wet is genoemd. Regelmatig komt het voor dat ouders verlof vragen bijvoorbeeld voor extra vakantie, zonder dat de aard van het beroep van de ouder(s) vakantie tijdens de schoolvakantie onmogelijk maakt, of voor sportieve en/of culturele evenementen. Dit zijn geen geldige redenen om extra verlof toe te kennen. Toch gebeurde dit in schooljaar 2008/2009 19.100 keer. Ruim vier van de tien keer was de reden voor het toekennen van extra verlof voor vakantie buiten de schoolvakantie om.

*Tabel 5 – Percentage toekenningen extra verlof naar reden, niet genoemd in de wet*

Redenen – niet genoemd in de wet – voor toekennen extra verlof	Percentage scholen
Vakantieverlof	45
Sportieve, culturele evenementen	27
Andere niet wettelijke reden	28
Totaal (19.100)	100

### *Onduidelijkheid wettelijk – niet wettelijk*

Andere 'wettelijke' redenen die door schooldirecteuren genoemd worden voor het toekennen van extra verlof, zijn bijvoorbeeld het bezoeken van een open dag in verband met de overstap naar een school voor voortgezet onderwijs, bezoeken van en/of 'proefdraaien' op een andere school (in verband met een verhuizing), afstuderen van een familielid, examen dans-/balletschool, ziekte van de leerling.

Als andere 'niet wettelijke' redenen noemen schooldirecteuren bijvoorbeeld uitrusten na een feest, bruiloft vrienden van ouders, ziekte ouder, familie ophalen (bijvoorbeeld van vliegveld), bezoek voortgezet onderwijs.

Redenen die door de ene schooldirecteur bij 'andere wettelijke reden' worden genoemd, worden door een andere schooldirecteur opgevat als *niet wettelijke* reden. Hieruit blijkt dat er bij de schooldirecteuren onduidelijkheid bestaat over wat wel of niet volgens de wet is.

### *'Onwettige' redenen*

Geoorloofd verzuim (dus met toestemming van de schooldirecteur), dat niet is gebaseerd op een reden die in de wet genoemd staat, is *feitelijk* onwettig. Als we het volgens de wet onterecht geoorloofd verzuim optellen bij het ongeoorloofd schoolverzuim (zonder toestemming), blijkt dat in schooljaar 2008/2009 ongeveer 18 procent van al het verzuim niet volgens de wet is. Per jaar zijn dat circa 52.300 leerlingen.

Daar komt bij dat voor 3 procent van het verzuim met toestemming (7.800 leerlingen) de reden van het verzuim niet bekend is.

## **2.4 Samenvatting**

Er nemen bijna 1,7 miljoen leerlingen deel aan het primair onderwijs. Daarvan verzuimden er in totaal bij benadering 285.500. Dat betekent dat van alle leerlingen in het primair onderwijs 17 procent te maken heeft met verzuim (respectievelijk extra verlof). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende soorten verzuim.

*Tabel 6 – Aantallen en percentages verzuim, met en zonder toestemming (2008-2009)*

	Aantal	Percentage
<b>Verzuim met toestemming</b> , waarvan:	<b>252.300</b>	<b>88</b>
• Op basis van de wet	225.400	79
• Niet op basis van de wet	19.100	7
• Reden van verzuim onbekend	7.800	3
<b>Verzuim zonder toestemming</b>	<b>33.200</b>	<b>12</b>
<b>Totaal verzuim</b>	<b>285.500</b>	<b>100</b>

Naast het verzuim zonder toestemming is er ook een substantieel aantal leerlingen dat tijdelijk niet op school is, weliswaar met toestemming, maar zonder wettige reden. Daarnaast is er een kleine groep waarvan de redenen van verzuim niet duidelijk zijn. Bij elkaar gaat het om 55-60.000 leerlingen die, meestal kortdurend, van school verzuimen zonder dat daarvoor wettelijk gegronde redenen bestaan.

Het relatief omvangrijke verzuim met toestemming van de directeur, maar op onwettige gronden, ontstaat door onduidelijkheid die er is bij de schooldirecteuren over de tekst en interpretatie van de verlofgronden die de wet noemt. In hoofdstuk vier komen we hierop terug.



## 3 Verzuimbeleid in de scholen

Scholen hebben een belangrijke rol bij het voorkomen en bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Een actief uitgevoerd verzuimbeleid in het primair onderwijs kan voortijdig schoolverlaten op latere leeftijd voorkomen. In dit hoofdstuk kijken we naar de omgang van de basisscholen (schooldirecteuren) met schoolverzuim en naar de samenwerking tussen de basisscholen en de leerplichtambtenaar.

### 3.1 Omgang met verzuim

Door middel van een schriftelijke enquête zijn basisschooldirecteuren en leerplichtambtenaren bevraagd over het verzuimbeleid op basisscholen. De schooldirecteuren geven in meerderheid (69 procent) aan dat op hun school er een verzuimprotocol is en dat het ook toegepast wordt.

De enquête onder leerplichtambtenaren bevestigt het beeld dat de meeste scholen met een verzuimprotocol werken. Anders dan de schooldirecteuren zijn zij wat minder tevreden over de toepassing van het verzuimprotocol in de praktijk. Bijna de helft van de leerplichtambtenaren is deels tevreden en ziet mogelijkheden voor verbetering.

*Tabel 7 – Tevredenheid leerplichtambtenaren over toepassing verzuimprotocol scholen*

Tevredenheid toepassing verzuimprotocol	Percentage
Overwegend tevreden	43
Deels tevreden	45
Overwegend ontevreden	11

Op bijna alle basisscholen wordt dagelijks de aanwezigheid van de leerlingen gecontroleerd. Ook wordt bijgehouden hoelang er wordt verzuimd door de leerlingen, wat de reden is van het schoolverzuim en of het ongeoorloofd verzuim is gemeld bij de leerplichtambtenaar.

Dat de scholen een actief verzuimbeleid hebben en goed op de hoogte zijn van hun plichten en rechten wil niet per definitie zeggen dat ze ongeoorloofd verzuim (op tijd) melden bij de leerplichtambtenaar. Aan de schooldirecteuren is gevraagd naar de omvang van het (langdurend en kortdurend) ongeoorloofd verzuim in schooljaar

2008/2009 en het aantal keer dat zij het ongeoorloofd verzuim gemeld hebben bij de leerplichtambtenaar. Uit deze cijfers blijkt dat circa 65 procent van het langdurend ongeoorloofd schoolverzuim wordt gemeld bij de leerplichtambtenaar. Dat betekent dat ruim een derde van het langdurend ongeoorloofd verzuim niet wordt gemeld. Mogelijk is een deel van deze leerlingen wel in beeld bij de leerplichtambtenaar, bijvoorbeeld als gevolg van bespreking in het ZAT. Ook in het Thuiszittersonderzoek Ingrado 2008-2009 (Ingrado, 2010) wordt melding gemaakt van kinderen en jongeren die een lange periode ongeoorloofd niet naar school gaan. Het gaat om jaarlijks ruim 2.500 jongeren, waarvan 16 procent in de basisschoolleeftijd. Thuiszitters worden pas laat bekend bij Leerplicht, gemiddeld pas na 28 dagen.

Nadere analyse van de onderzoeksgegevens wijst uit dat een relatief klein aantal scholen verantwoordelijk is voor het percentage ongemeld langdurend verzuim. Zij hebben te maken met veel ongeoorloofd verzuim en melden bovendien slecht. Het overgrote merendeel van de scholen meldt het langdurend ongeoorloofd verzuim wel. Een vergelijkbaar verschijnsel doet zich voor bij het kortdurend ongeoorloofd verzuim. Van dit verzuim wordt 57 procent niet gemeld bij de leerplichtambtenaar. Het is bijna een kwart van de scholen dat slecht meldt en verantwoordelijk is voor het hoge percentage dat niet wordt gemeld. De meerderheid, driekwart van de scholen, meldt over het algemeen wel.

Het verschijnsel dat niet al het ongeoorloofd verzuim gemeld wordt, komt ook sterk naar voren in de bevraging van de leerplichtambtenaren. Circa driekwart van de leerplichtambtenaren heeft het idee dat niet al het (langdurend en kortdurend) ongeoorloofd schoolverzuim bij hen gemeld wordt. Zij schatten dat gemiddeld 35 procent van het verzuim niet gemeld wordt. De leerplichtambtenaren geven een gedifferentieerd oordeel over het meldgedrag van de basisscholen.

*Tabel 8 – Tevredenheid leerplichtambtenaren over meldgedrag basisscholen*

Tevreden over het meldgedrag van:	Percentage
- (bijna) alle basisscholen	34
- drie kwart basisscholen	28
- helft basisscholen	17
- kwart basisscholen	15
- (bijna) geen enkele basisschool	6

Uit de gesprekken die met schooldirecteuren en leerplichtambtenaren zijn gevoerd blijkt dat er verschillende oorzaken zijn, waardoor de melding van ongeoorloofd verzuim niet volledig is.

- In de meeste gevallen gaat het om kortdurend verzuim, dat door de school niet opgevat wordt als signaalverzuim. Het gaat om incidenteel verzuim zonder ernstige consequenties. Het probleem is al snel opgelost.
- Een veel voorkomend fenomeen, dat met name leerplichtambtenaren signaleren, is dat scholen vaak zelf te lang een verzuimgeval 'bij zich' houden, omdat ze zelf het probleem willen oplossen. Ook als er wel sprake is van verzuim vanwege een serieuze achterliggende reden blijven scholen relatief lang zelf bezig, zonder daarbij de leerplichtambtenaar in te schakelen.
- Scholen geven op hun beurt aan dat het uitblijven van een snelle, adequate reactie op een verzuimmelding reden kan zijn om niet of minder vaak te melden.
- Meer algemeen komt uit de interviews naar voren dat een actieve, betrokken leerplichtambtenaar en een goed samenspel tussen leerplichtambtenaar en school van grote invloed zijn op het meldgedrag van de school. Niet alleen is daardoor de opvolging van de melding beter, ook gaat er van de samenwerking een positief effect uit op het meldgedrag van de school. De school meldt vaker, sneller en verstrekt meer informatie bij de melding.

Het ontbreken van goede samenwerking verwijst overigens niet alleen naar het ontbreken van contacten of een verstoorde relatie. Ook wordt gewezen op gevallen waarin de relatie tussen de leerplichtambtenaar en de school 'te vriendelijk' is. De leerplichtambtenaar stelt zich onvoldoende kritisch en signalerend op naar de school. Ervaringen in een aantal grote steden wijzen uit dat het actief en ook corrigerend controleren van scholen vrijwel direct leidt tot betere melding van ongeoorloofd verzuim.

### 3.2 Samenwerking tussen basisscholen en leerplichtambtenaar

De samenwerking tussen school en leerplichtambtenaar is een wezenlijke factor in het bestrijden van ongeoorloofd verzuim. Ruim tachtig procent van de scholen werkt samen met de leerplichtambtenaar om ongeoorloofd verzuim aan te pakken. De schooldirecteuren oordelen positief over de samenwerking, maar de leerplichtambtenaren zijn kritischer. Van de schooldirecteuren is 79 procent overwegend tevreden, van de leerplichtambtenaren 58 procent.

*Tabel 9 – Tevredenheid over samenwerking basisschool - leerplichtambtenaar*

	Percentage schooldirecteuren	Percentage leerplichtambtenaren
Overwegend tevreden	79	58
Deels tevreden	14	30
Overwegend ontevreden	7	12

De schooldirecteuren zijn erg tevreden over verschillende aspecten van de samenwerking: het nakomen van afspraken door de leerplichtambtenaar (91 procent tevreden), de bereikbaarheid van de leerplichtambtenaren (88 procent tevreden), de snelheid waarmee de leerplichtambtenaar de meldingen opvolgt (87 procent tevreden), de terugkoppeling door de leerplichtambtenaar na een verzuimmelding (86 procent tevreden), de ondersteuning die de leerplichtambtenaar biedt bij het aanpakken van verzuim (86 procent tevreden), de voorlichting en informatievoorziening door de leerplichtambtenaar (82 procent tevreden). Naast deze positieve geluiden zijn er ook negatieve reacties: enkele schooldirecteuren geven aan helemaal geen contact en samenwerking te hebben met de leerplichtambtenaar (soms al jaren niet). Als redenen voor het ontbreken van contact en samenwerking worden door scholen onder meer het veelvuldig wisselen van leerplichtambtenaar en slechte ervaringen met een leerplichtambtenaar genoemd.

Bijna de helft van de leerplichtambtenaren constateert dat de basisscholen ongeoorloofd verzuim te laat melden. Circa 39 procent geeft aan ontevreden te zijn over het naleven van de Leerplichtwet door de basisscholen en bijna een derde (30 procent) heeft te maken met scholen die incomplete informatie aanleveren naar aanleiding van verzuim. Over de bereidheid tot samenwerking bij de basisscholen oordelen de leerplichtambtenaren positiever: 83 procent van de leerplichtambtenaren geeft aan tevreden te zijn over de samenwerkingsbereidheid bij de bestrijding van verzuim.

De samenwerking tussen school en leerplicht heeft niet alleen betrekking op ongeoorloofd verzuim. Ook als het gaat om de bevoegdheid om extra verlof toe te kennen geven de schooldirecteuren aan, dat zij het erg belangrijk vinden dat de leerplichtambtenaar hen steunt. Zij zien graag dat de leerplichtambtenaar achter hun beslissingen met betrekking tot het toekennen van extra verlof staat - ook als deze beslissingen niet altijd strikt volgens de wet zijn. Verlofaanvragen zijn vaak 'lastig' en ouders oefenen regelmatig druk uit op schooldirecteuren. Een leerplichtambtenaar die als het nodig is serieus mee denkt en waarnaar schooldirecteuren ouders kunnen verwijzen als zij het niet met de beslissing van de directeur eens zijn, wordt als zeer waardevol ervaren.

### **3.3 Samenvatting**

Schooldirecteuren schetsen een positief beeld ten aanzien van het verzuimbeleid en de verzuimregistratie. Zij zijn bovendien zeer positief over de samenwerking met de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaren zijn kritischer over de samenwerking en over het verzuimbeleid op de scholen. Hoewel het beeld overwegend positief is, zien zij ook dat een deel van de scholen achterblijft.

Een fors deel van het ongeoorloofd verzuim wordt niet door de scholen gemeld bij de leerplichtambtenaar. Circa driekwart van de leerplichtambtenaren heeft het idee dat niet al het ongeoorloofd schoolverzuim bij hen gemeld wordt. Zij schatten dat gemiddeld 35 procent van het verzuim niet gemeld wordt. De cijfers die de schooldirecteuren opgeven in het onderzoek wijzen op een mogelijk nog hoger percentage.

In het geval van het langdurend ongeoorloofd verzuim lijkt het te gaan om een relatief beperkte groep scholen met een hoog verzuim en slecht meldgedrag. De overgrote meerderheid van de scholen meldt het langdurend verzuim wel bij de leerplichtambtenaar.

Het niet melden van kortdurend ongeoorloofd verzuim (minder dan 16 uur in vier weken) komt bij een veel bredere groep scholen voor (een kwart). Meer dan de helft van het kortdurend verzuim wordt niet gemeld, hoewel de wet dit voorschrijft. Daarbij constateert de helft van de leerplichtambtenaren dat de basisscholen ongeoorloofd verzuim te laat melden.

Het niet of te laat melden van ongeoorloofd verzuim is een signaal dat naar verschillende achterliggende problemen kan verwijzen:

- de aanpak van verzuim (inclusief de melding) op de school is niet in orde;
- de opvolging van de melding door leerplicht is niet in orde;
- de relatie tussen school en leerplichtambtenaar is niet in orde.

Het laatst genoemde aspect verwijst zowel naar de samenwerking tussen beide partijen, als naar de controletaak die leerplicht heeft en actief moet (durven) uitvoeren.



## 4 Toekenning extra verlof

De Leerplichtwet biedt mogelijkheden voor het verkrijgen van een tijdelijke vrijstelling van schoolbezoek. Schooldirecteuren zijn bevoegd om te beslissen over verlofaanvragen voor maximaal tien schooldagen. De leerplichtambtenaar beslist over verlofaanvragen van meer dan tien schooldagen.

### 4.1 Ervaringen met de Leerplichtwet

Vrijwel alle schooldirecteuren geven aan goed op de hoogte te zijn van de plichten en rechten die de Leerplichtwet hen biedt. Het gaat dan om de bevoegdheid om een tijdelijke vrijstelling van schoolbezoek te verlenen aan leerlingen, om de voorwaarden die aan deze bevoegdheid worden gesteld, om de meldingsplicht bij ongeoorloofd schoolverzuim, en om de wettelijke rol van de leerplichtambtenaar met betrekking tot ongeoorloofd schoolverzuim.

De schooldirecteuren zijn minder goed op de hoogte van de wettelijke termijn die aan de melding van verzuim is gesteld. Sinds 1 augustus 2009 is de omvang voor het melden van ongeoorloofd schoolverzuim gewijzigd van drie dagen of 1/8 van de lestijd in vier weken naar 16 uur in een periode van 4 weken. De nieuwe meldingstermijn is bij slechts 17 procent van de schooldirecteuren bekend.

Bijna alle schooldirecteuren (93 procent) vinden de wettelijke regels met betrekking tot geoorloofd en ongeoorloofd schoolverzuim duidelijk. Een minderheid van 21 procent van de directeuren geeft aan (zeer) vaak problemen te ondervinden bij het toepassen van de regels in de praktijk. De overige schooldirecteuren hebben slechts een enkele keer of geen problemen met de toepassing van de regels. Problemen hebben volgens de directeuren en volgens de leerplichtambtenaren vooral te maken met ouders die het oneens zijn met een besluit van de schooldirecteur. Een ander probleem is de onduidelijkheid over de interpretatie van de regels, hetgeen ook blijkt uit het feit dat ruim een derde van de schooldirecteuren constateert dat collega's de regels op een andere manier toepassen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de problemen waar schooldirecteuren tegen aan lopen bij de toepassing van de regels in de praktijk.

*Tabel 10 – Percentage schooldirecteuren dat aangeeft met een probleem te maken te hebben (N=141)*

	Percentage
Problemen met ouders die het niet met besluit eens zijn	44
Collega's passen de regels op een andere manier toe	36
Regels zijn te strak en bieden onvoldoende ruimte	23
Regels kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden	19
Regels leiden tot teveel werk	10
Regels zijn niet scherp genoeg geformuleerd	5
Regels bieden teveel ruimte en moeten strakker geformuleerd worden	5
Communicatie met leerplichtambtenaar verloopt moeilijk	5
Andere problemen	18

De meeste 'andere problemen' die de schooldirecteuren noemen, hebben ook betrekking op de relatie met ouders. Ouders doen een beroep op de beslissingsvrijheid van de schooldirecteuren. Ouders van leerlingen in het primair onderwijs zijn vaak erg betrokken bij de school. Deze betrokkenheid maakt het voor schooldirecteuren soms erg moeilijk om een verlofaanvraag af te wijzen. De schooldirecteuren ervaren druk van ouders. Dit beeld wordt ook bevestigd in de gesprekken met leerplichtambtenaren, schooldirecteuren en de PO-Raad. Schooldirecteuren moeten stevig in hun schoenen staan bij het beoordelen van verlofaanvragen en bij een eventuele discussie met ouders over de genomen beslissing. Dit vraagt om een weloverwogen beslissing, waarbij de mening van relevante betrokkenen (bijvoorbeeld leerkracht kind) meegenomen wordt. De professionaliteit van schooldirecteuren is hierbij van groot belang, maar een goede informatievoorziening voor ouders over de Leerplichtwet is minstens zo belangrijk. Ouders moeten weten wat wel en niet mag als het gaat om extra verlof, wat de bevoegdheden zijn van schooldirecteuren op dit terrein en onder welke voorwaarden schooldirecteuren extra verlof mogen toekennen. Verschillende schooldirecteuren geven aan dat meer aandacht voor en informatievoorziening over dit onderwerp 'preventief' werkt. Ofwel, als ouders beter op de hoogte zijn van de wet en van de verplichting van schooldirecteuren en leerplichtambtenaren om zich aan deze wet te houden, draagt dat volgens de schooldirecteuren bij aan het voorkomen/verminderen van problemen met ouders.

#### **4.2 Schoolkenmerken en extra verlof**

Wanneer we per school het aantal leerlingen dat extra verlof krijgt afzetten tegen het totaal aantal leerlingen van de school krijgen we het 'verlofpercentage'. Uit het onderzoek blijkt dat het verlofpercentage sterk varieert per school. Het gemiddelde verlofpercentage ligt op 19 procent, dat wil zeggen dat per school gemiddeld 19 per 100



leerlingen één of meer keer per jaar extra verlof krijgen. Belangrijker dan het gemiddelde is de spreiding over de scholen. Er zijn scholen met nul procent extra verlof en er zijn scholen met verlofpercentages van 40 tot wel 90 procent.

*Tabel 11 – Percentage scholen met verlofpercentage*

Verlofpercentage	Percentage scholen
onder gemiddelde (0-14%)	50
rond gemiddelde (14-24%)	21
boven gemiddelde (24% of hoger)	29

De grote spreiding van het verlofpercentage geeft aan dat scholen zeer verschillend omgaan met de toekenning van extra verlof. Dat roept de vraag op of er sprake is van maatwerk of van willekeur:

*Maatwerk:* het verlofpercentage hangt samen met de kenmerken van de school, respectievelijk van de schoolpopulatie.

*Willekeur:* het verlofpercentage is een gevolg van uiteenlopende interpretaties van de regels.

Om op de vraag een antwoord te geven is gekeken naar de samenhang tussen het verlofpercentage en verschillende schoolkenmerken:

- Schoolgrootte;
- Aantal scholen onder één bestuur;
- Denominatie;
- Regio;
- Grootte gemeente.

In de tabellen 12-16 zijn per schoolkenmerk aangegeven hoeveel scholen (in procenten) boven, rond of onder het gemiddelde verlofpercentage liggen.

*Tabellen 12 t/m 16 – Schoolkenmerken en verlofpercentage (N is het aantal scholen)*

Scholen per bestuur	Onder	Gemiddeld	Boven	N
1-10	58	21	21	48
11-20	36	15	49	39
21-30	44	19	38	16
31+	70	30	-	10
Totaal	50	20	31	113

Schoolgrootte	Onder	Gemiddeld	Boven	N
0-100	55	18	27	22
101-150	56	24	20	25
151-200	36	32	32	25
201-250	60	16	24	25
251+	44	18	38	34
Totaal	50	21	29	131

Denominatie	Onder	Gemiddeld	Boven	N
Openbaar	48	26	26	27
Algemeen bijzonder	67	27	7	15
Katholiek	39	20	42	41
Protestant Christelijk	54	19	27	37
Overig	55	18	27	11
Totaal	50	21	29	131

Regio	Onder	Gemiddeld	Boven	N
Noord	77	8	15	13
Midden	42	29	29	41
West	50	15	35	46
Zuid	47	27	27	30
Totaal	49	22	29	130

Omvang gemeente	Onder	Gemiddeld	Boven	N
Gemeente G4	67	22	11	9
Gemeenten G27	38	31	31	16
Kleine gemeenten	50	20	31	105
Totaal	49	22	29	130

Over het algemeen blijkt er geen sterk, eenduidig verband te bestaan tussen schoolkenmerken en het verlofpercentage. Zo hebben grotere scholen, met meer dan 150 leerlingen, vaker een wat hoger verlofpercentage, maar valt het op dat de scholen met 201-250 leerlingen juist vaker onder het gemiddelde verlofpercentage scoren. Er is geen lineair verband tussen grootte van de school en verlofpercentage. Ook als het gaat om het aantal scholen onder één bestuur is er geen duidelijk verband.

Algemeen bijzondere scholen hebben vaker een lager verlofpercentage en katholieke scholen juist een hoger. Hoewel de meeste katholieke scholen in het zuiden van het land liggen, is een hoog verlofpercentage geen kenmerk voor de regio (ook niet wanneer we alleen naar Noord-Brabant en Limburg kijken). Het blijken juist de katholieke scholen buiten de zuidelijke provincies te zijn die vaker een hoog verlofpercentage hebben.

Scholen in de drie noordelijke provincies springen eruit omdat zij in meerderheid (77%) een verlofpercentage hebben lager dan het landelijke gemiddelde.

Tot slot valt het op dat scholen in de vier grote steden (G4) vaker een laag verlofpercentage hebben dan scholen in de kleinere of G27-gemeenten.

Er ontstaat geen consistent beeld van samenhang tussen schoolkenmerken en toekenning van extra verlof. Ook verdergaande analyse leidt niet tot een scherper beeld van scholen die vaker een laag of juist hoog verlofpercentage hebben. Voor we de vraag naar maatwerk of willekeur echter definitief beantwoorden zoomen we nader in op de twee belangrijkste redenen die worden aangevoerd voor het verlenen van extra verlof, namelijk godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen en gewichtige omstandigheden (zie par. 2.1 en tabel 4).

#### *Godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen*

Toekenning van extra verlof vanwege godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen komt relatief vaker voor op openbare scholen en bij scholen in de grotere gemeenten. Het ligt voor de hand dat het hier gaat om het relatief hogere percentage allochtone leerlingen op scholen in de grote steden en in het openbaar onderwijs.

Verlening van extra verlof op deze grond komt ook bij katholieke scholen gemiddeld vaak voor, terwijl de protestants-christelijke scholen opvallen doordat zij zeer weinig extra verlof vanwege godsdienstige verplichtingen toekennen.

#### *Gewichtige omstandigheden*

De helft van al het extra verlof wordt toegekend op basis van 'gewichtige' omstandigheden. Ook hier geldt dat de spreiding zeer groot is tussen de scholen.

*Tabel 17 – Schoolkenmerken en verlofpercentage op basis van gewichtige omstandigheden (N is het aantal scholen)*

Denominatie	0-5 %	5-10 %	10-20 %	20+ %	N
Openbaar	59	32	5	5	22
Algemeen bijzonder	67	-	33	-	12
Katholiek	43	15	23	20	40
Protestant Christelijk	31	23	26	20	35
Overig	30	50	20	-	10
Totaal	44	22	21	13	119

Uit tabel 17 valt op te maken (onderste regel) dat 44 procent van de scholen een verlofpercentage op basis van gewichtige omstandigheden heeft van minder dan 5 procent. Tegelijkertijd scoort 21 procent van de scholen 10-20% en 13 procent meer dan 20%. De spreiding is wederom aanzienlijk.

Tabel 17 laat tevens zien dat 'gewichtige omstandigheden' voor katholieke en protestants-christelijke scholen vaak als reden voor extra verlof wordt gehanteerd. De openbare en algemeen bijzondere scholen scoren hier juist erg laag.

Aanvullende analyses wijzen uit dat er geen samenhang bestaat tussen de schoolomvang, regio en toekenning van verlof op basis van gewichtige omstandigheden. Wel blijkt dat toekenning van extra verlof op basis van gewichtige omstandigheden in de vier grote steden weinig voorkomt.

#### *Maatwerk of willekeur?*

Er is een grote spreiding in de toekenning van extra verlof. Voor een beperkt deel lijkt er samenhang te zijn met bepaalde schoolkenmerken. Soms gaat het om een duidelijk te interpreteren verband, zoals het aantal allochtone leerlingen op een school en het toekennen van verlof vanwege godsdienstige verplichtingen. Andere keren is het verband minder eenduidig, zoals het hogere verlofpercentage op katholieke scholen buiten het zuiden. Over het algemeen is er geen eenduidig verband tussen bijvoorbeeld schoolomvang en toekenning van extra verlof.

De zwakke verbanden tussen schoolkenmerken en verlofpercentage wijzen in de richting van een andere verklaringsgrond voor de spreiding in verlofpercentages. Gevoegd bij de andere signalen, zoals de problemen die directeuren hebben bij de interpretatie van de wet (en de erkende verlofredenen), lijkt de grote spreiding te wijzen op schooleigen of zelf persoonsgebonden toepassing van de wettelijke mogelijkheid om extra verlof toe te kennen.

#### *Conclusie*

De leerplichtwet biedt schooldirecteuren ruimte om zelfstandig extra verlof toe te kennen. De directeuren maken daarvan ruimschoots gebruik. Op vrijwel alle scholen komt extra verloftoekenning voor en gemiddeld ligt het percentage leerlingen dat één of meer keer per jaar extra verlof krijgt op 19 procent. De toepassing leidt evenwel tot problemen bij de interpretatie en toepassing van de verlofgronden. Dat blijkt uit het aantal 'onwettige' redenen dat wordt opgevoerd, de moeite die het kost om ouders de toepassing uit te leggen, de geconstateerde interpretatieverschillen met collega-directeuren en vooral uit de grote spreiding van het gebruik van de regeling.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

- 1) Van alle leerlingen in het primair onderwijs heeft 17,2 procent per jaar te maken met verzuim van school. Jaarlijks gaat het om ongeveer 285.500 leerlingen. Het merendeel daarvan (252.300) verzuimt met toestemming van de schooldirecteur. Ongeveer twee procent van alle leerlingen (33.200) verzuimt ongeoorloofd.
- 2) Veruit de meeste scholen hebben een actief verzuimbeleid. De scholen zetten zich actief in om verzuim tegen te gaan. De schooldirecteuren oordelen daar zelf positief over. Ook de leerplichtambtenaren zijn overwegend positief, maar zij constateren wel dat het beter kan. De twee hoofdpunten van kritiek zijn:
  - a. een beperkt deel van de scholen blijft duidelijk achter met de aanpak van verzuim,
  - b. de melding van (langdurend en kortdurend) ongeoorloofd verzuim is onvoldoende.
- 3) Langdurend ongeoorloofd verzuim komt relatief weinig voor. Zorgelijk is dat naar schatting een derde van dit verzuim niet of niet tijdig wordt gemeld. Een kleine groep scholen is daarvoor verantwoordelijk. Mogelijk is een deel van deze leerlingen wel in beeld bij de leerplichtambtenaar, bijvoorbeeld als gevolg van bespreking in het ZAT.
- 4) Het niet melden van kortdurend ongeoorloofd verzuim komt veel vaker voor. Naar schatting de helft wordt niet gemeld bij leerplicht.
  - a. Ten dele lijkt er sprake van gevallen, waarbij de school ervoor kiest om het zelf 'op te lossen'. Soms ligt dat voor de hand, als het gaat om incidenteel verzuim zonder problematische achtergrond. Leerplichtambtenaren signaleren echter ook dat scholen gevallen, waar er wel sprake is van verzuim op grond van achterliggende problemen, te lang 'onder de pet' houden.
  - b. Voor een ander deel wijst de slechte melding op tekortkomingen in de relatie tussen school en leerplichtambtenaar. Het ontbreken van een actieve betrokkenheid en adequate reactie op meldingen bij de leerplichtambtenaar is een belangrijke tekortkoming. Daarnaast kan ook een te weinig kritische en controlerende houding van de leerplichtambtenaar bijdragen aan een situatie waarin ongeoorloofd verzuim onvoldoende wordt gemeld.

- 5) Schooldirecteuren maken veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om leerlingen extra verlof toe te kennen. Zij geven aan goed op de hoogte te zijn van de mogelijkheden die de wet hen biedt en zijn in meerderheid tevreden over die mogelijkheden.
- 6) De verschillen tussen scholen, in de mate waarin zij gebruik maken van het recht om leerlingen extra verlof toe te kennen, zijn groot. Sommige scholen geven de helft of meer van alle leerlingen extra verlof, andere scholen geen enkele leerling. Uit het onderzoek blijkt dat er geen eenduidig verband is tussen de toekenning van extra verlof en schoolkenmerken, zoals de schoolgrootte, het aantal scholen onder één bestuur, de denominatie of de regionale ligging.
- 7) De meeste schooldirecteuren maken bij de toekenning van extra verlof een individuele afweging. Er lijkt weinig sprake van collectieve toekenning op basis van kenmerken van de leerlingenpopulatie. Dat laatste komt overigens wel voor, met name bij toekenning van verlof op grond van godsdienstige of levensbeschouwelijke verplichtingen. Het onderzoek geeft aanwijzingen dat scholen met veel allochtone leerlingen vaker van deze verlofgrond gebruikmaken. Voor het overige is er geen duidelijk verband tussen soorten scholen en toekenning van verlof.
- 8) De grote spreiding van het gebruik van de verloftoekenning roept ook vragen op. Er zijn aanwijzingen dat de toepassing van de regeling door de schooldirecteuren nog verbetering behoeft.
  - a. Op jaarbasis zijn er naar schatting 20.000 gevallen waarin extra verlof wordt toegekend op niet wettige gronden. Ook blijkt dat het overgrote deel de directeuren niet op de hoogte is van de nieuwe wettelijke meldtermijn.
  - b. Er is sprake van ongelijkheid en mogelijk willekeur. Directeuren constateren zelf dat collega's in gelijksoortige gevallen anders beslissen over toekenning. De grote spreiding en met name de grote verschillen tussen scholen wijzen erop dat schooldirecteuren een eigen opvatting hebben over hoe om te gaan met verlofverzoeken.
  - c. Er lijkt een aanzienlijke overlap te bestaan tussen extra verlof en kortdurend ongeoorloofd verzuim. Uit de interviews komt ook naar voren dat er een grijs gebied is waarin ouders om verlof vragen en de directeur moet beslissen of het om 'gewichtige redenen' gaat. Op sommige scholen wordt daarmee ruimhartig omgegaan, andere scholen zijn zeer terughoudend en in weer andere gevallen wordt verzuim zonder formele toestemming oogluikend toegestaan. In het onderzoek zijn voorbeelden naar voren gekomen van ouders met kinderen op twee of meer verschillende scholen (ook in het voortgezet onderwijs), die te maken kregen met toekenning op de ene en afwijzing op de andere school, zonder dat er sprake was van duidelijk verklarende factoren.

- d. Veel directeuren hebben te maken met aanzienlijke druk van ouders als het gaat om verlofaanvragen. Zij vinden het vaak moeilijk om uitleg te geven of voelen zich bezwaard om geen gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid. De wet geeft de directeuren bevoegdheid om uitzonderingen te maken, maar ouders ervaren het soms als een recht om verlof te krijgen. Dat wordt versterkt wanneer een verzoek soms wel en soms niet wordt gehonoreerd.
- 9) De huidige praktijk van verloftoekenning toont enerzijds individuele beoordeling en maatwerk in de beoordeling van verlofverzoeken. Anderzijds is er sprake van zeer grote verschillen tussen scholen, die eerder wijzen op een gebrek aan eenduidigheid bij de interpretatie en ook adequate kennis van de regels. Een gevolg is dat de interpretatieruimte ertoe leidt dat er een zekere mate van overlap ontstaat tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, met als effect dat een deel van het ongeoorloofd verzuim binnen het 'beslissingsdomein' van de schooldirecteur terecht is gekomen en niet meer bij de leerplichtambtenaar wordt gemeld.

## 5.2 Aanbevelingen

- I. *Zoek scholen die hun verzuimbeleid niet op orde hebben actief op en werk met dwang en ondersteuning aan snelle verbetering.*  
Het verzuimbeleid op scholen is over het algemeen redelijk goed op orde. Naast een algemene impuls om het verzuimbeleid in de breedte te verbeteren (melding!), is het belangrijk om actief de scholen met een ontbrekend of tekortschietend verzuimbeleid te benaderen. Deze scholen zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de late of uitblijvende melding van (langdurend) ongeoorloofd verzuim. Deze scholen behoeven deels ondersteuning bij het opzetten van een goede verzuimaanpak en moeten waar nodig aan hun wettelijke verplichtingen worden gehouden.
- II. *Trek een scherpe grens tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim en voorkom dat een deel van het kortdurend ongeoorloofd verzuim een gedoogstatus krijgt.*  
Om probleemsigalerend verzuim ook daadwerkelijk altijd gemeld te krijgen bij leerplicht is het nodig om de grens tussen geoorloofd en ongeoorloofd verzuim (weer) scherp te trekken. Nu bestaat er een groot grijs gebied waarin kortdurend verzuim soms als geoorloofd en soms als niet gemeld ongeoorloofd wordt behandeld door de scholen.
- III. *Handhaaf de huidige regelgeving met betrekking tot verlening van extra verlof.*  
Het is niet nodig om de regels voor toekenning van extra verlof aan te passen. De ruimte die schooldirecteuren wordt geboden voor maatwerk bij verlofverzoeken wordt breed als zeer positief ervaren. Schooldirecteuren geven aan maatwerk te willen bieden. De regels bieden daartoe voldoende ruimte

*IV. Zorg dat de spelregels voor toekenning van extra verlof bij alle partijen bekend zijn en dat de regels eenduidig geïnterpreteerd worden.*

De spelregels voor toekenning van extra verzuim moeten voor alle partijen duidelijker worden. Daarvoor moet op verschillende aspecten tegelijk worden ingezet:

*a. Zorg dat ouders op de hoogte zijn van de regels voor extra verlof.*

Een belangrijke maatregel is voorlichting aan ouders over de spelregels en de mogelijkheden en beperkingen die de directeur heeft. Meer (media-)aandacht voor en informatievoorziening over dit thema draagt volgens schooldirecteuren bij aan het voorkomen en/of terugdringen van problemen met ouders.

*b. Zorg dat schooldirecteuren op de hoogte zijn van de wet en zorg voor een meer eenduidige praktijk van toepassing van de wet.*

Voorlichting aan schooldirecteuren is nodig over de wet en recente wijzigingen daarin. Het gaat daarbij zowel om kennis van de wet, als om handvaten voor toepassing in de praktijk. Zonder de formele bevoegdheden in te perken (of uit te breiden) zou gestreefd moeten worden naar een meer eensgezinde uitvoeringspraktijk. Dat kan bereikt worden door directeuren meer kennis te laten maken met wat in landelijk en in hun regio gebruikelijk is als het gaat om verloftoekenning. Directeuren zouden beter in staat moeten zijn om hun besluiten uit te leggen en te verantwoorden.

*V. Geef de leerplichtambtenaar een actieve rol in de controle op het verzuimbeleid in de school en daarnaast in de ondersteuning van schooldirecteuren inzake de verlening van extra verlof.*

De leerplichtambtenaar (of afdeling leerplicht) speelt een belangrijke rol in de wijze waarop de school omgaat met verzuim, ongeoorloofd en geoorloofd. Kenmerken van een relatie, die succesvol is in het terugdringen van ongeoorloofd verzuim en correcte toepassing van de verlofregeling, zijn een goed contact en constructieve samenwerking, plus een waar nodig kritische en controlerende houding van de leerplichtambtenaar. Leerplichtambtenaren zouden er op gewezen moeten worden welke vragen schooldirecteuren hebben met de verloftoekenning. Leerplichtambtenaren kunnen een voortrekkersrol nemen in het creëren van meer eenheid in de praktijk van verloftoekenning in hun gemeente.

*VI. Vraag de Inspectie van het Onderwijs om de komende jaren extra toe te zien op de praktijk van extra verloftoekenning.*

Hoewel er niet op grote schaal sprake lijkt van (bewust of onbewust) oneigenlijk gebruik van de verlofregeling is de grote spreiding wel reden voor enige zorg. Het lijkt daarom raadzaam om in het Inspectietoezicht op scholen binnen het verzuimbeleid het aspect van extra verloftoekenning expliciet mee te nemen.



## Bijlage 1 – Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Functie
Dhr. Verrijt	Basisschool Bernadette, Veghel	Schooldirecteur
Dhr. Peelen	Basisschool Villa Nova, Utrecht	Schooldirecteur
Dhr. Dalmulder	Jan Woudsma School, Amsterdam	Schooldirecteur
Dhr. Huigen	Basisschool De Horizon, Den Haag	Schooldirecteur
Dhr. Wierenga	Basisschool De Stelberg, Rotterdam	Schooldirecteur
Mevr. Lieske	Hildebrand- van Loonschool, Amsterdam	Schooldirecteur
Dhr. Smeets	Basisschool De Meule, Venlo	Schooldirecteur
Mevr. Michel	Basisschool Prof. Dr. H. Kraemerschool, Amsterdam	Schooldirecteur
Mevr. Den Boer	Gemeente Gouda	Leerplichtconsulent
Dhr. Alferink	Gemeente Olst-Wijhe	Leerplichtambtenaar
Dhr. Foppen	Nederlandse Katholieke vereniging van Ouders (NKO)	Beleidsadviseur
Dhr. Berkhout	Ouders en COO	Onderwijsjurist
Dhr. van Midden	PO-Raad	Adviseur



## Bijlage 2 – Overzicht deelnemers expertmeeting

Naam	Organisatie	Functie
Mevr. Rijdsijk	Gemeente Utrecht	Leerplichtambtenaar
Dhr. Dooper	Gemeente Amsterdam	Leerplichtconsulent
Mevr. Schut	Gemeente Amsterdam	Leerplichtconsulent
Mevr. Jurriëns	Gemeente Apeldoorn	Leerplichtambtenaar
Mevr. van Boven	Gemeente Apeldoorn	Leerplichtambtenaar
Mevr. Jansen	Gemeente Apeldoorn	Leerplichtambtenaar
Mevr. Bolat	Gemeente Apeldoorn/Brummen	Leerplichtambtenaar
Dhr. Klein Breteler	Gemeente Arnhem	Leerplichtambtenaar
Mevr. el Mounsif	Gemeente Rotterdam	Leerplichtambtenaar
Dhr. Stol	Gemeente Rotterdam	Leerplichtambtenaar
Mevr. Roozmond	Ingrado	Voorzitter
Dhr. Schoenmakers	Ingrado	Directeur
Toehoorder:		
Mevr. Haanraads	Ministerie van OCW	Beleidsmedewerker, Directie PO

Directeuren van basisscholen hebben de bevoegdheid verlof tot en met tien schooldagen toe te kennen. Deze bevoegdheid is aan voorwaarden gebonden. Omdat Ingrado door leerplichtambtenaren, schooldirecteuren en ouders regelmatig wordt geconfronteerd met discussies op dit terrein heeft zij KBA Nijmegen gevraagd onderzoek te doen naar de omgang van het primair onderwijs met de mogelijkheden en verplichtingen van de Leerplichtwet.

Uit het onderzoek blijkt dat ongeveer 285.500 leerling per jaar van school verzuimen. Het merendeel van de leerlingen verzuimt met toestemming van de schooldirecteur, een minderheid verzuimt ongeoorloofd.

Veruit de meeste scholen hebben een actief verzuimbeleid. De schooldirecteuren oordelen daar zelf positief over. Ook de leerplichtambtenaren zijn overwegend positief, maar zij constateren wel dat het beter kan. Langdurend ongeoorloofd verzuim komt relatief weinig voor. Zorgelijk is dat naar schatting een derde van dit verzuim niet of niet tijdig wordt gemeld. Een kleine groep scholen is daarvoor verantwoordelijk. Het niet melden van kortdurend ongeoorloofd verzuim komt veel vaker voor. Naar schatting de helft wordt niet gemeld bij leerplicht.

Schooldirecteuren maken veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om leerlingen extra verlof toe te kennen. De verschillen tussen scholen, in de mate waarin zij gebruik maken van het recht om leerlingen extra verlof toe te kennen, zijn groot. Er blijkt geen eenduidig verband te bestaan tussen de toekenning van extra verlof en schoolkenmerken, zoals de schoolgrootte, het aantal scholen onder één bestuur, de denominatie of de regionale ligging. De meeste schooldirecteuren maken bij de toekenning van extra verlof een individuele afweging. De grote spreiding van het gebruik van de verloftoekenning roept vragen op.