

Vergaderjaar 2025–2026

31 497

Passend onderwijs

26 695

Voortijdig school verlaten

Nr. 509

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2025

Ieder kind in Nederland heeft recht op goed onderwijs.¹ Om dit recht te garanderen, moet de overheid voldoende aanbod van goed en passend onderwijs realiseren en ervoor zorgen dat dit onderwijs toegankelijk is. Ouders of verzorgers zijn op grond van de Leerplichtwet 1969 verplicht om hun kind in te schrijven op school en om ervoor te zorgen dat het kind de school ook daadwerkelijk bezoekt. De combinatie van leerplicht en passend en toegankelijk onderwijs maakt het mogelijk dat kinderen zich kunnen ontwikkelen tot een volwassene die goed mee kan doen in onze maatschappij. Daarbij is ook van belang om goed te kijken naar de oorzaken als kinderen langdurig afwezig zijn op school, ongeoorloofd of geoorloofd, om te kunnen bepalen wat nodig is om schoolgang te bevorderen.

April 2025 heeft het Openbaar Ministerie (hierna: OM) laten weten dat het per ommegaande geen leerplichtzaken meer vervolgt waar er een inhoudelijke weging moet worden gemaakt van een richtingsbezwaar van ouders.^{2 3} Bij een dergelijke overtreding maakt de leerplichtambtenaar proces-verbaal op, omdat de vrijstelling niet is ontstaan en het kind ingeschreven had moeten staan op een school. Het OM heeft aangegeven alleen nog zaken te vervolgen die niet vragen om een inhoudelijke weging van het richtingsbezwaar.

¹ Het recht op onderwijs is verankerd in Artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens, artikel 28 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind en artikel 24 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

² Vervolg leerplichtzaken (artikel 5b) | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.

³ Op grond van artikel 5b van de Leerplichtwet 1969 kunnen ouders een beroep doen op vrijstelling van de leerplicht indien zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning – of, indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland – gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben.

In deze brief – die ik mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid verstuur – ga ik, zoals eerder toegezegd aan uw Kamer, nader in op dit besluit.⁴ Via deze brief stel ik uw Kamer bovendien op de hoogte van recente ontwikkelingen op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van de leerplicht. Tot slot ga ik in op de bredere context van schoolverzuim en de maatregelen die vanuit het ministerie in dit verband worden genomen.

Met deze brief ontvangt uw Kamer ook het eindrapport *Beter zicht op verzuim* van KBA Nijmegen. Dit onderzoek is mede op verzoek van uw Kamer uitgevoerd.⁵ U vindt het rapport in de bijlage van deze brief.

Handhaving bij zaken zonder vrijstelling vanwege richtingsbe- zwaar (artikel 5 onder b Leerplichtwet)

In de huidige wettelijke systematiek kunnen ouders op grond van artikel 5 onder b van de Leerplichtwet 1969 een beroep doen op de vrijstelling van de leerplicht vanwege richtingsbezwaren.⁶ Ouders hoeven de gemeente enkel op de hoogte stellen van het feit dat zij zich beroepen op de vrijstelling om hun kind thuis te laten. Het kan voorkomen dat de leerplichtambtenaar daarop constateert dat het beroep op de vrijstelling niet aan de daarvoor geldende eisen voldoet en de vrijstelling daarom niet is ontstaan. Dan kan de leerplichtambtenaar een proces-verbaal opmaken en insturen bij het OM. Dit leidt tot circa 60 zaken op jaarbasis.

Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad zijn toetsingscriteria bij de vrijstelling af te leiden: zo moet bijvoorbeeld het richtingsbezwaar «welbepaald» zijn, en moeten de bezwaren «voldoende concreet en zwaarwegend» zijn om de vrijstelling van rechtswege tot stand te laten komen.⁷ Wanneer ouders hun kind thuishouden zonder dat hun beroep op de vrijstelling tot stand gekomen is, overtreden zij de Leerplichtwet en kunnen zij strafrechtelijk worden vervolgd.

Het OM vervolgt sinds april 2025 geen zaken meer waarin een *inhoudelijke* weging moet plaatsvinden van de richtingsbezwaren^{8 9} Hiertoe is het OM onder andere overgegaan omdat de invulling van de criteria over de richtingsbezwaren per gemeente blijkt te verschillen. Ook geeft het OM aan uit de jurisprudentie geen eenduidige lijn op te kunnen maken. Het OM geeft aan onvoldoende juridische houvast te hebben en een onvoorspelbare uitkomst van strafrechtelijke procedures onwenselijk te vinden.

Wel handhaaft het OM op zaken waarin op formele gronden ten onrechte een beroep op de vrijstelling wegens richtingsbezwaren wordt gedaan. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een beroep wordt gedaan door ouders die hun kind eerder wel ingeschreven hadden staan op een school.¹⁰ Hiervoor hebben het OM en Ingrado, de beroepsvereniging van leerplichtambtenaren, kaders voor leerplichtambtenaren opgesteld.¹¹ Het OM heeft

⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 31 497, nr. 498.

⁵ Kamerstukken II, 2023–24, 31 497, nr. 492.

⁶ Op grond van artikel 5b van de Leerplichtwet 1969 kunnen ouders een beroep doen op vrijstelling van de leerplicht indien zij tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning – of, indien zij geen vaste verblijfplaats hebben, op alle binnen Nederland – gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen hebben.

⁷ HR 17 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1925.

⁸ Vervolging leerplichtzaken (artikel 5b) | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.

⁹ Kamerstukken II, 2023–24, 31 497, nr. 492.

¹⁰ Vervolging leerplichtzaken (artikel 5b) | Nieuwsbericht | Openbaar Ministerie.

¹¹ <https://ingrado.nl/actueel/items/handreiking-hoe-om-te-gaan-met-beroep-op-vrijstelling-art-5-onder-b-na-besluit-om>

op basis van het opportuniteitsbeginsel een eigenstandige bevoegdheid om al dan niet over te gaan op vervolging.

Gezien de moeilijkheid om een eenduidige lijn te bepalen in de strafrechtelijke procedure, begrijp ik de positie van het OM. Het besluit van het OM, en het op dit moment ontbreken van andere handhavingsmogelijkheden, maakt de uitvoering van de Leerplichtwet desondanks minder effectief. De potentiële groei van het aantal kinderen dat geen onderwijs ontvangt baart mij zorgen en maakt onderzoek naar oplossingen voor deze handavingsverlegenheid noodzakelijk en urgent. Deze situatie moet zo snel mogelijk opgelost worden.

De combinatie van factoren maakt dat een kritische blik op de (on)mogelijkheden van de vrijstelling vanwege richtingsbezwaren en het belang van kinderen op goed onderwijs noodzakelijk en wenselijk is. Daarvoor zie ik twee oplossingsrichtingen.

Oplossingsrichtingen vrijstelling vanwege richtingsbezwaren

De eerste oplossingsrichting is het inrichten van thuisonderwijs als eigenstandige sector, met toezicht door de inspectie. Daarmee wordt thuisonderwijs een manier om aan de leerplicht te voldoen. Het voordeel van een eigenstandige thuisonderwijssector is dat dit tegemoet komt aan de wens van een groeiende groep ouders. Deze mogelijkheid beperkt zich dan niet langer tot de ouders met een richtingsbezwaar, maar staat ook open voor andere ouders. Alle ouders zouden kunnen besluiten om thuisonderwijs te geven, terwijl dit onder de huidige vrijstelling niet mogelijk is. Om dit systeem te laten slagen, moet er toezicht door de inspectie worden ingericht op het thuisonderwijs. Bij de uitwerking van deze oplossingsrichting moet ook de uitvoerbaarheid van het toezicht en de benodigde capaciteitsuitbreiding goed in kaart worden gebracht. Ervaringen uit landen om ons heen waar thuisonderwijs is toegestaan, zoals België, leren dat het regelen van dit toezicht ingewikkeld, kwetsbaar en duur is. Ook geldt dat in het thuisonderwijs niet een vanzelfsprekende plek ontstaat waar de leerling andere kinderen en andere volwassenen ontmoet en zich daartoe leert verhouden, zoals dit op school wel het geval is. Deze socialisatiefunctie zie ik juist als een fundamenteel onderdeel van het onderwijs.

Een tweede optie is het laten vervallen van de vrijstelling wegens richtingsbezwaren, zonder alternatief op te nemen. Door middel van een wetswijziging zou artikel 5 onder b dan uit de Leerplichtwet gehaald worden. Gevolg daarvan is dat de leerplicht wordt uitgebreid. Kinderen en jongeren moeten dan immers naar school, ondanks de eventuele richtingsbezwaren van de ouders. Die ouders zullen op zoek moeten naar een school voor hun kind(eren), of zij moeten die zelf stichten.

De noodzaak van het voortbestaan van de vrijstelling zou binnen het huidige onderwijsstelsel kunnen worden betwist, nu het scholenaanbod en de stichtingssystematiek veel ruimte bieden voor eenieders levensovertuiging. Er is immers openbaar onderwijs dat neutraal is, maar waarin wel aandacht besteed wordt aan de pluriformiteit van de samenleving. Ook is er bijzonder, bekostigd onderwijs dat van iedere denkbare religie of levensbeschouwing kan uitgaan.¹² Mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden (zo moet er wel voldoende interesse voor de school worden

¹² Uiteraard gelden wel andere voorwaarden voor het in aanmerking kunnen komen voor bekostiging. Bijvoorbeeld het aantonen van voldoende interesse voor de te stichten school. Zie art. 75 e.v. van de Wet op het primair onderwijs en artikel 4.5 e.v. van de Wet op het voorgezet onderwijs 2020

aangetoond en moet de inspectie een positief advies geven over de verwachte onderwijskwaliteit). Daarnaast is er de mogelijkheid om de leerling in te schrijven op niet-bekostigde scholen of om een dergelijke school te stichten. Deze mogelijkheden bestonden veelal niet ten tijde van de invoering van deze vrijstellingsmogelijkheid (in de Leerplichtwet 1900) en het besluit om de vrijstelling te laten voortbestaan onder de huidige Leerplichtwet (1969). Toentertijd was het openbaar onderwijs bovendien niet zozeer neutraal als wel algemeen christelijk van aard.¹³ De veranderde maatschappij, context en ruime mogelijkheid om te kiezen voor ouders moet ik meewegen bij een besluit over vervolgstappen.

Ik hecht eraan dat alle kinderen en jongeren toegang hebben tot goed onderwijs. Gezien de hierboven beschreven ontwikkelingen van een verruiming in het scholenaanbod, de verruiming in de keuzemogelijkheden van ouders, het stijgende aantal vrijstellingen en de beperkte effectiviteit van handhaving op de huidige vrijstelling nu het OM geen zaken meer vervolgt, vind ik een nadere juridische verkenning naar het schrappen van deze vrijstellingsmogelijkheid gewenst. Er dient zorgvuldig te worden bekeken wat de gevolgen zijn voor kinderen en ouders van verschillende opties. Omdat dit raakt aan de grondwettelijke rechten op de vrijheid van godsdienst en onderwijs, dient er een bijzonder zorgvuldige belangenafweging gemaakt te worden en dienen de juridische (on)mogelijkheden volledig te worden uitgewerkt. Daarnaast hebben beide opties financiële gevolgen, waarvoor momenteel geen dekking is. Het is aan een volgend kabinet om een keuze te maken.

Handhaving bij overige zaken Leerplichtwet en schoolverzuim

Het niet naleven van de Leerplichtwet is in Nederland strafbaar gesteld als overtreding. Nederland staat hierin niet alleen. Ook in andere Europese landen, zoals Engeland, Duitsland en Frankrijk, is de leerplicht, als het gaat om ouders, verbonden aan een vorm van strafrechtelijke handhaving. In de praktijk van leerplichtzaken wordt sinds 2017 gebruik gemaakt van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS).¹⁴ In deze methodiek, ontwikkeld door het Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming, Halt en Ingrado, staat niet de strafrechtelijke kant centraal maar preventie en (vrijwillige) (jeugd)hulp.

Ik vind het van belang om kritisch te kijken naar de huidige aanpak van schoolverzuim en de handhaving van de Leerplichtwet. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en ik starten daarom een verkenning naar de Leerplichtwet, het schoolverzuim en het strafrecht. Met deze verkenning gaan we in op de vraag wat de meest effectieve en passende aanpak is – zowel wat betreft preventie als dwang – voor het borgen van het recht op onderwijs van Nederlandse kinderen en jongeren. Hiermee steken we de verkenning in vanuit de brede maatschappelijke opgave van het recht op onderwijs en (het voorkomen van) schoolverzuim.

In de verkenning werken we toe naar verschillende scenario's van preventie en dwangmaatregelen. Deze verkenning brengt de huidige systematiek en mogelijke alternatieven in kaart om deze vervolgens te kunnen wegen door een volgend kabinet.

In de verkenning nemen we een aantal zaken mee. We zullen de verkenning in nauwe samenwerking met het veld uitvoeren, zodat de

¹³ Dit blijkt onder meer uit artikel 42 van de Lager-onderwijswet 1920 (Kamerstukken II 1919–1920, 86, nr. 93, p. 327). Hierin staat dat het schoolonderwijs onder andere dient voor het aanleren van christelijke en maatschappelijke deugden.

¹⁴ Methodische Aanpak Schoolverzuim.

uitvoeringsconsequenties een centrale plek krijgen. Daarnaast zullen de mogelijke implicaties voor wetgeving, beleid en uitvoering een plek krijgen, met name waar het gaat om alternatieve vormen. In de verkenning zullen we ook gebruik maken van de Kinderrechtentoets¹⁵, zodat de rechten van het kind goed worden meegenomen. Met de betrokken ketenpartners wordt bovendien onderzocht welke alternatieve mogelijkheden er nu al zijn en/of (door)ontwikkeld kunnen worden. Verder zal de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming een juridisch advies uitbrengen, specifiek met betrekking tot de meerwaarde en proportionaliteit van het jeugdstrafrecht en in het licht van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind. Als laatste zullen de resultaten van het onderzoek naar de rol en taken van de leerplichtambtenaar – waarover uw Kamer 24 april 2025 is geïnformeerd – ook in de verkenning worden meegenomen.¹⁶

Ik vind het tot slot belangrijk om te benadrukken dat bovenstaande een fundamenteel en complex vraagstuk is, dat wezenlijk raakt aan de rechten van het kind, en daarmee aan de onderwijsdeelname van Nederlandse kinderen en jongeren. Dat vraagt om zorgvuldigheid, een goede afweging en verstandig en gedegen beleid. Ik hecht er dan ook aan om te onderstrepen dat tot de huidige aanpak en mogelijke alternatieven in kaart zijn gebracht, gewogen en waar nodig geïmplementeerd de huidige systematiek van kracht blijft.

Uw Kamer wordt voor de zomer van 2026 geïnformeerd over de stand van zaken van de bredere verkenning naar de Leerplichtwet en het strafrecht.

Stijging aantal jongeren zonder onderwijs en de maatregelen van de verzuimaanpak

Tot slot volgt hieronder een schets van de bredere context waarbinnen de hierboven genoemde verkenning naar het sluitstuk van de Leerplichtwet plaatsvindt: de stijging van schoolverzuim en de maatregelen van de verzuimaanpak (die sinds 2022 is ingezet). Deze maatregelen blijven – ook in het licht van de genoemde verkenning – onverminderd relevant.

Het schoolverzuim van leerlingen in Nederland stijgt. Dat blijkt uit de leerplichttellingen die uw Kamer jaarlijks ontvangt.¹⁷ Dat geldt zowel voor het aantal jongeren dat niet staat ingeschreven op een school,¹⁸ als voor het aantal jongeren dat wél een inschrijving heeft maar langdurig niet naar school gaat (zonder geldige reden).¹⁹ Ook zien we de afgelopen jaren een sterke toename van het aantal vrijstellingen van de leerplicht.^{20, 21} Uit het onderzoek van KBA Nijmegen blijkt bovendien dat het aantal

¹⁵ De Kinderrechtentoets is een door de Kinderombudsman ontwikkeld hulpmiddel om bij de vormgeving van beleid kinderrechten mee te nemen.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2024–25, 31 497, nr. 497.

¹⁷ De meest recente tellingen, die over schooljaar 2023–2024, heeft uw Kamer op 24 april jl. ontvangen. Zie de bijlage bij *Kamerstukken II* 2024–25, 31 497, nr. 497.

¹⁸ Het «langdurig absoluut verzuim» (de jongere staat langer dan drie maanden niet ingeschreven op een school, maar is wel leerplichtig) is gestegen van 1.660 in 2014–2015 naar 6.289 in 2023–2024.

¹⁹ Het «langdurig relatief verzuim» (de jongeren gaat langer dan drie maanden niet naar school, zonder geldige reden) is gestegen van 2.232 in 2014–2015 naar 3.285 in 2023–2024.

²⁰ Het aantal vrijstellingen vanwege richtingsbezwaren is gestegen van 619 in schooljaar 2014–2015 naar 2.475 in schooljaar 2023–2024.

²¹ Het aantal vrijstellingen vanwege een psychische of lichamelijke beperking is gestegen van 5.077 in 2014–2015 naar 9.726 in 2023–2024.

leerlingen dat niet of niet volledig het onderwijsprogramma volgt naar schatting nog groter is.²²

Dat meer kinderen en jongeren niet deelnemen aan onderwijs is een zorgwekkende ontwikkeling. Het gevolg is dat kinderen niet goed tot leren komen en zich niet ten volle kunnen ontwikkelen. Uw Kamer heeft hier ook meermaals haar zorgen over geuit. Het is daarom een belangrijk speerpunt van het ministerie om de kinderen weer het onderwijs te laten volgen waarop zij recht hebben.

De verzuimaanpak: voorkomen van schoolverzuim en meer mogelijkheden voor maatwerk

Vanuit het ministerie zijn meerdere maatregelen in voorbereiding om deelname aan het onderwijs te verbeteren. Allereerst met het wetsvoorstel terugdringen schoolverzuim.²³ Dit wetsvoorstel verbetert het zicht op verzuim, verscherpt de preventieve verzuimaanpak van scholen en versterkt de samenwerking met onder andere leerplichtambtenaren en samenwerkingsverbanden. Het doel is dat problematisch verzuim van leerlingen eerder wordt gesignaleerd en wordt voorkomen. Daarnaast wordt met het voorstel de procedure voor het afgeven van een vrijstelling op de leerplicht (vanwege een psychische of lichamelijke beperking) verbeterd. Het voorstel regelt dat bij een besluit over een vrijstelling altijd het «onderwijskundig perspectief»²⁴ van de jongere wordt meegenomen en dat meer variatie in de duur van een vrijstelling mogelijk wordt. Hiermee komt centraal te staan wat een kind *wel* kan in plaats van wat het niet kan. De behandeling van het wetsvoorstel staat op dit moment gepland in de week van 12 januari. Ik zie ernaar uit om hierover met uw Kamer in debat te gaan.

Daarnaast is er wetsvoorstel in voorbereiding om structureel meer ruimte voor maatwerkmogelijkheden te creëren, zodat leerlingen zich kunnen ontwikkelen op een manier die beter bij hun mogelijkheden past. Dit maatwerk zou bijvoorbeeld zien op onderwijstijd, de mogelijkheid tot het volgen van afstandsonderwijs, of andere aanpassingen. We weten immers dat er leerlingen zijn voor wie andere vormen van onderwijs beter passen, zoals met digitaal afstandsonderwijs of middels een onderwijszorgarrangement.

Tot slot

Voor het volgen van onderwijs en de vrijstellingen op de leerplicht geldt dat de komende periode, in overleg met de ketenpartners, gewerkt wordt aan beleidsvoorstellen en een verkenning om het recht op onderwijs beter te garanderen. Ieder kind moet tenslotte onderwijs kunnen volgen dat past bij zijn mogelijkheden, op school of via andere wegen. Hierbij vind ik het belangrijk om te benadrukken dat dit integraal en in samenhang zal gebeuren: met inachtneming van de veranderende rol van de leerplichtambtenaar, het algehele schoolverzuim en de positionering van het strafrecht en de leerplicht. Uw Kamer wordt over de vervolgstappen voor de zomer van 2026 nader geïnformeerd.

²² Zo wordt (langdurig) geoorloofd verzuim op dit moment niet structureel bijgehouden en meegenomen in de leerplichttellingen, terwijl het volgens het onderzoek om een groep van naar schatting bijna 17.000 leerlingen gaat. Uitgaande van een combinatie en stapeling van schoolverzuim, met een afwezigheid van 50% van de onderwijstijd, schatten onderzoekers dat het gaat om een aantal van 62.500 leerlingen.

²³ Uw Kamer heeft op 20 mei jl. de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel ontvangen. Zie *Kamerstukken II 2024–2025*, 36 663 nr. 2 en nr. 8.

²⁴ Onder «onderwijskundig perceptief» wordt verstaan: de ontwikkelmogelijkheden van het kind of de jongere binnen het onderwijs.

Mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
K.M. Becking