

De leerplicht, probleemverschuiving en lokale beleidsuitvoering

A. F. A. Korsten en P. W. Tops

'En hoeveel uren per dag had u school?' vroeg Alice, die snel over iets anders wilde beginnen. 'De eerste dag tien uur', zei de Soepschildpad, 'de tweede negen en zo verder'. 'Wat raar', riep Alice. 'Helemaal niet raar', zei de Griffioen, 'we gingen er heen om onderwijs te genieten en daar geniet je iedere dag minder van'.

Begincitaat uit 'Alice in Wonderland', in: Nooit met je rug naar de klas (De Bezige Bij, 1969).

1. Inleiding

Evaluatieve studies van overheidsbeleid, die de laatste jaren zijn verschenen, vertonen nogal eens dezelfde kenmerken. Te noemen zijn: a) het opsporen van doelstellingen achter beleid en het relateren van effecten daaraan; b) eenmalige meting van effecten, enige tijd na inwerkingtreding van beleid, in casu van een beleidsinstrument. Deze aanpak heeft verschillende consequenties. Enkele daarvan zijn te noemen.

Een gevolg van het kiezen van officiële doelstellingen achter beleid (ad a) is dat de betekenis van officiële doelstellingen verwaarloosd wordt. Onbedoelde (neven)gevolgen zullen ook buiten schot blijven, tenzij zij min of meer toevallig in beeld komen. Op de derde plaats leidt het kiezen van doelstellingen tot verwaarlozing van een wellicht in een bepaalde situatie nuttig onderscheid tussen doelstellingenrealisatie (programma-effectiviteit) en daadwerkelijke probleemvermindering of -oplossing. Doelstellingen impliceren namelijk niet altijd een streven naar probleemoplossing. Een gevolg van eenmalige meting van beleidseffecten (ad b) kan zijn dat kinderziekten worden opgespoord, zeker bij vroege meting na de beleidsimpuls.

Het is ook mogelijk dat beleid geleidelijk effectiever of minder effectief wordt, maar dit door de eenmalige evaluatie niet zichtbaar wordt.

De keuze van evaluatie die louter een vertrekpunt kiest in doelstellingen en geen longitudinale kenmerken heeft, kan toch om meerdere redenen begrijpelijk zijn. Een reden kan zijn dat vooral evaluatie van nieuw

dere verlenging naar boven. De naleving van de wet stond daarentegen lange tijd juist politiek niet meer op de voorgrond, want het absoluut schoolverzuim (inschrijving) was nagenoeg verdwenen. Het artikel maakt duidelijk dat recent het relatieve verzuim—ongeoorloofd verzuim van ingeschreven leerlingen—sterk is gestegen, vooral in grote steden, en verder stijgt. Sancties in de wet werken niet langer. De reden ligt in probleemverschuiving, zoals onder meer het verzuim vanwege een veranderd recreatiegedrag en houdingen, tradities en opvattingen binnen etnische minderheden. Het artikel sluit af met het aangeven van enkele consequenties. De onlangs opgerichte categoriale Vereniging van Leerplichtambtenaren kan mogelijk bijdragen tot probleemoplossing bij nog afwezige ministeriële bereidheid tot herziening van de wet.

A. F. A. Korsten (1947) studeerde sociologie. Sinds begin 1981 wetenschappelijk hoofdmedewerker bij de vakgroep Bestuurskunde, KUN. Van 1973 tot 1981 was hij werkzaam op het Instituut voor Toegepaste Sociologie. Ontving in 1978 de G. A. van Poeljejaarprijs voor *Participatie en politiek* (1977). Publiceerde onder meer met anderen: *Regulering van recreatiedruk: een kunstwerk?* (1977), *Relatie huurders-verhuurders* (1978), *Bezwaarschriften en provinciaal ruimtelijk beleid* (1979), *Provinciale beleidsplanning* (1981), *Kennisoverdracht aan kleine en middelgrote ondernemingen via transferpunten in Nederland* (1983; Staatsuitgeverij) en zelfstandig: *Het spraakmakende bestuur* (dissertatie, 1979; VUGA), *Regeling en ontregeling in de lokale democratie* (1981; VUGA) en *Wat is goed genoeg? Benutting van onderzoek in overheidsbeleid* (1983; KOBRA). Schreef voorts diverse artikelen over onder meer: wetsevaluatie, beleidsbeëindiging, provinciaal beleid, overheidsvoorlichting en innovatiebeleid. Hij is sinds 1980 lid van de Ministeriële Adviescommissie ter evaluatie van de milieukaderwet en momenteel ook als extern adviseur van de Sociale Verzekeringsraad betrokken bij de evaluatie van de Wet Ketenaansprakelijkheid. Correspondentie-adres: Van Schaeck Mathonsingel 4, 6512 AN Nijmegen, telefoon: 080-512044.

P. W. Tops (1956) studeert momenteel politicologie, in het bijzonder bestuurskunde aan de KUN. Hij was als student-assistent werkzaam bij de vakgroep Bestuurskunde in de periode 1980—medio 1983. In die periode heeft hij zich vooral bezig gehouden met onderzoek naar (effecten van) collegevorming. Publiceerde, samen met A. F. A. Korsten, hierover: *Beeld & Werkelijkheid, Collegevormen in Nederlandse gemeenten 1970-1982* (KOBRA, 1983). Adres: Pater Brugmanstraat 94, 6522 ER Nijmegen, telefoon: 080-236723.

Samenvatting De leerplicht is reeds vroeg op de politiek-bestuurlijke agenda gekomen, want de eerste Leerplichtwet dateert van het begin van de eeuw. Sindsdien is de wet af en toe gewijzigd. De laatste grote wijziging dateert van de periode 1968-1971. Zelfs recent is politiek-bestuurlijk een verlaaging van de leerplichtige leeftijd bepleit, als mede een ver-

beleid gewenst is vanwege onzekerheid over de doeltreffendheid en doelmatigheid. Dergelijke evaluatie kan er dan toe leiden dat vraagtekens gezet worden bij beleid, zoals ook uit veel evaluatie-onderzoek blijkt. Accent bij evaluatie op nieuw beleid geeft het risico dat bestaand beleid met een lange traditie uit beeld blijft.¹ De politiek-bestuurlijke aandacht voor dit bestaand beleid kan ook gering zijn, mede omdat continuering of sanering niet in partijprogramma's is opgenomen, noch in een regeerakkoord. Wellicht is dit bestaand beleid ook succesvol. Overheidsbeleid kan namelijk lange tijd een probleem geheel of grotendeels oplossen, maar na verloop van tijd kan dit probleem toch weer, al of niet in gemodificeerde vorm opduiken. De vraag is dan of het beleid nog op dezelfde wijze kan worden voortgezet. Probleemverschuiving kan het voorheen succesvolle beleid op de tocht zetten. Het eerder ingezette beleidsinstrument, bijvoorbeeld een wet, kan later afgestompt raken. De instrumenten in een wet kunnen bijvoorbeeld inadequaat raken voor de inmiddels veranderde situatie.² Die nog weinig behandelde problematiek komt hier aan de orde door behandeling van een casus, de Leerplichtwet. We willen laten zien hoe als gevolg van maatschappelijke veranderingen een eertijds succesvol beleidsinstrument problematisch kan worden. Juist herhaalde meting in evaluatie-onderzoek van beleid met een lange traditie kan dit zichtbaar maken.³ Voor de analyse waren ook gegevens over een reeks van jaren beschikbaar. Het betreft de gemeentelijke en provinciale rapportages over de uitvoering van de wet, die verplicht zijn en aan de hand waarvan ook de minister van onderwijs en wetenschappen de uitvoering volgt. Daarnaast vond inhoudsanalyse plaats van over de wet verschenen publikaties, met name van bij de uitvoering betrokkenen, en van parlementaire verslagen. Ook kon worden beschikt over diverse verrichte enquêtes onder met name leerplichtambtenaren. Observatie vond plaats van de oprichtingsvergadering van de Vereniging van Leerplichtambtenaren. Tenslotte completeerde een nadere verkenning in een gemeente, met het doel om concrete problemen en oplossingsrichtingen in de de dagelijkse gemeentelijke praktijk te doorzien, de aanpak.

De indeling van dit artikel is verder als volgt. Paragraaf 2 geeft een korte aanduiding van het ontstaan, de inhoud en enkele uitvoeringsaspecten van de Leerplichtwet. Paragraaf 3 handelt vervolgens over de uit-

voering en naleving van de wet. Met name daar worden empirische gegevens gepresenteerd. In de volgende paragraaf 4 worden de omvang en aard van de probleemverschuiving nader verkend. Vier oorzaken voor een toename in het ongeoorloofd schoolverzuim worden belicht: a) veranderd recreatief gedrag; b) verzuim dat samenhangt met gewijzigde maatschappelijke omstandigheden als echtscheidingen en werkloosheid; c) verzuim in relatie tot traditie, culturele en religieuze achtergronden van etnische minderheden; d) verzuim dat samenhangt met omstandigheden in het onderwijs zelf. Vervolgens zullen deze ontwikkelingen geplaatst worden in het licht van mogelijke en voorgestelde oplossingsrichtingen.

2. De Leerplichtwet: ontstaan, inhoud en enkele uitvoeringsaspecten

2.1. Het ontstaan van de wet en de doelstellingen. De leerplicht bestaat al lang. Zeer vele ontwikkelde staten kennen sinds het einde van de 19e of het begin van de 20e eeuw een bepaalde vorm van leerplicht. In Nederland is de leerplicht in 1900 ingevoerd en bijvoorbeeld in België in 1914. De Leerplichtwet, alhoewel meerdere malen gewijzigd, voorziet dus blijkbaar allang in een bestaande behoefte; de wetgeving op dit terrein bestaat al ruim 80 jaar.

De Memorie van Toelichting bij het ontwerp van wet houdende wettelijke bepalingen tot regeling van de leerplicht, die op 14 maart 1898 aan de Tweede Kamer is aangeboden door H. Goeman Borgesius – minister van binnenlandse zaken –, geeft aan dat grondslag van de wet de aan ouders opgelegde verplichting is om hun kinderen te onderhouden en op te voeden.⁴ Belangrijkste motief daarbij was de zorg voor de zedelijke, sociale en intellectuele ontwikkeling van het kind; een waarborg daartoe zou geregeld schoolbezoek zijn. Naast dit pedagogische motief speelden verscheidene andere motieven een rol. Zo blijkt uit de Handelingen van de Tweede Kamer uit de periode 1898 tot en met 1900 dat ook een economisch motief een rol speelde – namelijk concurrentie tegen het buitenland –, een sociaal motief – te weten de vermindering van armoede en criminaliteit –, en een bijzonder pedagogisch motief, namelijk dat in de bevolking sluimerende intellectuele krachten ontwikkeld dienden te worden. Gezien deze motieven leek het destijds verantwoord om ouders te dwingen hun kinderen de school te laten bezoeken. De eerste wet op de leerplicht is in 1900 in

het Staatsblad afgekondigd. De ontwikkeling van de leerplicht sindsdien, komt globaal in het volgende overzicht naar voren.

- 1900: 6 jaren leerplichtig;
- 1921: 7 jaar;
- 1924: de opschorting van de verlenging van de leerplicht, dus opnieuw 6 jaar;
- 1928: definitief 7 jaar;
- 1942: 8 jaar;
- 1947: opschorting; opnieuw 7 jaar;
- 1950: definitief 8 jaar (7-14 jaar);
- 1969: 8 jaar (6 jaar en 8 maanden - 13 jaar);
- 1971: 8 jaar (6-13 jaar);
- 1972: 8 jaar (6-13 jaar);
- 1972: 8 jaar (6-13 jaar);
- 1974: 9 jaar (6-14 jaar);
- 1975: 10 jaar (6-15 jaar).

De Leerplichtwet verplicht ouders, voogden en verzorgers van kinderen zorg te dragen dat aan dezen het door de wet voorgeschreven onderwijs wordt verstrekt. De onderwijsplicht is dus in feite geregeld.

De leerplichtige (basis)leeftijd begint volgens de Leerplichtwet bij 6 jaar en acht maanden.

Anno 1982 was de situatie dat in het algemeen de leerplicht 'tien jaren volledig dagonderwijs' omvatte, vaak eindigend met het cursusjaar waarin een leerling 16 jaar wordt. Daarna volgt dan nog een jaar partiële leerplicht, wat doorgaans het jaar is waarin iemand 17 jaar wordt.

Na 1968 werd niet alleen de leerplichtige periode groot – daarvoor reikte de leerplicht niet verder dan de 14-jarige leeftijd –, ook in de uitvoering van en het toezicht op de Leerplichtwet kwam een duidelijke verandering. De uitvoering van en het toezicht op de naleving is in 1969 verschoven naar gemeenten; een vroege vorm van decentralisatie dus. Voorts is erop te wijzen dat het toezicht op de naleving van de wet voordien in handen geweest was van de politie, nadien werden daarvoor speciaal beëdigde leerplichtambtenaren aangesteld per gemeente. Die ambtenaren ressorteren onder B & W. De wijziging van de wet gaf aan de uitvoering niet meer dat 'extreem strenge' karakter. 'Overreding, geduld en voortdurende aandacht worden de codewoorden'⁵, wat evenwel niet wegneemt dat de wet als sanctie proces-verbaal kent en strafbepalingen (financiële boete of hechtenis) (zie verderop).

De uitvoering van de Leerplichtwet 1969 is in de loop

der jaren begeleid door circulaire van de Minister over onder meer schoolbezoek van kinderen van kermisexploitanten, de partiële leerplicht en de gemeentelijke en provinciale verslaglegging over de naleving van de leerplicht. Sommige circulaire bevatten ten dele herhalingen van eerdere verzoeken, zoals over het tijdstip waarop verslaglegging gereed dient te zijn (geconstateerde vertraging) en opvang van kinderen van kermisexploitanten.

2.2. De wetsinhoud. Artikel 2 van de wet (uit 1969), het eerste artikel van paragraaf 2 met het opschrift 'leerplicht', bepaalt dat degene die het gezag over een minderjarige uitoefent en degene die zich met de feitelijke verzorging van een minderjarige heeft belast, verplicht zijn, ieder voor zover hij of zij daar voor verantwoordelijk kan worden geacht, om ervoor zorg te dragen dat de minderjarige is ingeschreven als leerling van een school en deze school ook geregeld bezoekt.

In artikel 5 van de wet, dat deel uitmaakt van paragraaf 3 met het opschrift vrijstellingen, is bepaald dat de ouders of verzorgers zijn vrijgesteld van de verplichting om te zorgen dat een minderjarige als leerling van een school is ingeschreven als:

- a) de minderjarige op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school te worden toegelaten;
- b) zij overwegend bezwaar hebben tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen;
- c) de minderjarige als leerling in een buitenlandse onderwijsinstelling is ingeschreven en deze geregeld bezoekt.

Naast deze genoemde algemene vrijstellingsgronden regelt artikel 11 van de wet ook nog een aantal bijzondere vrijstellingsgronden:

- a) indien de school is gesloten of het onderwijs is geschorst;
- b) indien bij of op grond van algemeen verbindende voorschriften het bezoeken van de school is verboden;
- c) indien de minderjarige bij wijze van tuchtmaatregel tijdelijk de toegang tot de school is ontzegd;
- d) indien de minderjarige wegens het vervullen van godsdienstplichten verhinderd is de school te bezoeken;
- e) andere gewichtige omstandigheden.

Voor deze gewichtige omstandigheden, zoals sterfgevallen, zware ziekte van ouders en bijzondere weersomstandigheden, kan het schoolhoofd verlof verlenen, indien het verzuim korter is dan tien dagen. In de overige gevallen kan de door het gemeentebestuur aangewezen leerplichtambtenaar dat doen.

In een vierde paragraaf van de wet wordt het toezicht op de naleving van de wet geregeld. Dit toezicht is opgedragen aan burgemeester en wethouders. Zij wijzen daartoe een of meer (leerplicht-)ambtenaren aan. De wet regelt dat hoofden van scholen op eigen initiatief informatie moeten verstrekken aan B & W, in casu de ambtenaar of ambtenaren over de in- en afschrijving van leerlingen, en wel binnen zeven dagen. Schoolhoofden dienen verder alle inlichtingen te geven over de uitvoering van de wet, dus onder meer over verzuim, dat langer dan tien dagen plaats gaat vinden, respectievelijk vindt.

De ambtenaren dienen de inschrijving van leerplichtige leerlingen bij scholen te controleren door uit te gaan van gemeentelijke bevolkingsregisters. Blijkt de Minister dat een leerling niet is ingeschreven, dan geeft deze daarvan kennis aan B & W van de woongemeente van de leerling. De leerplichtambtenaren kunnen ook zelf onderzoek verrichten, onder meer naar de redenen voor het achterwege blijven van een inschrijving zonder dat vrijstelling is verleend of naar de achtergrond van een kennisgeving van een ontbrekende inschrijving.

De ambtenaren kunnen, als het gaat om de volledige leerplicht, tegen ouders die weigeren een leerling in te schrijven of ervoor te zorgen dat de leerling de school geregeld bezoekt, een proces-verbaal opmaken en zenden aan de Officier van Justitie.

In verband met de overtreding van de Leerplichtwet 1969 zijn er ook strafbepalingen. Die zijn in paragraaf 5 van de wet geregeld. Een schoolhoofd dat langer dan tien dagen verlof verleent zonder goedkeuring van de ambtenaar te hebben, kan gestraft worden met hechtenis of een boete. Deze sanctie is evenwel nog nooit toegepast. Er zijn overigens ook strafbepalingen voor de leerling, namelijk een hechtenis of een boete.

Burgemeester en wethouders brengen volgens de wet jaarlijks verslag uit aan Gedeputeerde Staten over de naleving van de wet en Gedeputeerde Staten rapporteren aan de Minister. Het verslag bevat onder meer informatie over het aantal vrijstellingen en de gronden daarvoor, het aantal gevallen van ongeoorloofd ver-

zuim en het aantal gevallen waarin proces-verbaal is opgemaakt. De rol van de provincie in het kader van de Leerplichtwet is uiterst marginaal, en gaat niet veel verder dan die van postbode. Die rol is overigens zelden of nooit bestreden of toegejuicht.⁶

De taak van de Minister is dat hij de uitvoering van de Leerplichtwet coördineert en stimuleert. Zo geeft hij voorschriften met betrekking tot de uitvoering. Voorts neemt hij initiatieven voor het onderwijsbeleid, zoals eventuele wetwijziging. Daarvoor wil deze informatie ontvangen: verslagen, overleg met de VNG, informatie van de inspectie, overleg met leerplichtambtenaren.

2.3. Gemeentelijke leerplichtambtenaren en verzuim.

Over de leerplichtambtenaren is in het vorenstaande reeds het een en ander gesteld. In verband met ongeoorloofd verzuim hebben leerplichtambtenaren a) bevoegdheid tot het opmaken van processen-verbaal. Zij hebben daarnaast twee andere mogelijkheden: b) het geven van vrijstelling op basis van algemene of bijzondere gronden, en c) het omzetten van een volledige leerplicht in een gedeeltelijke. De leerplichtambtenaar vervult in feite meerdere rollen. Ingevolge de wet moet de ambtenaar een maatschappelijk werker zijn. Voor een Officier van Justitie is de ambtenaar een opsporingsambtenaar om overtredingen vast te stellen.⁷ De ambtenaar is ook administrateur, want hij/zij moet inschrijvingen controleren. Voorts is de ambtenaar voorlichter voor ouders en leerlingen. Vervolgens is deze ook nog rapporteur, want er moet een verslag komen. Kortom, een veelzijdig personage is gewenst.

Een specifiek functiemodel is niet te geven, omdat de functie-inhoud en -problematiek zo verschillend kan zijn. Sommige gemeenten hebben overigens toch wel een functie-omschrijving.⁸ Maar de diverse rollen kunnen toch ook rolconflicten geven. In de parlementaire sfeer is wel gesproken over de 'januskop' van de leerplichtambtenaar.⁹ Aan de andere kant geeft de diversiteit aan rollen een grote mate van beleidsvrijheid aan de leerplichtambtenaar. Afhankelijk van zijn beoordeling van de situatie kan hij meer nadruk leggen op zijn rol als maatschappelijk werker dan wel op zijn rol als opsporingsambtenaar.

We zien dus dat de uitvoering van de Leerplichtwet gekenmerkt wordt door een grote mate van flexibiliteit. In de eerste plaats kan door de gedecentraliseerde

opzet van de wet de uitvoering en handhaving ervan aangepast worden aan de specifieke locale omstandigheden: in de ene plaats bestaat een uitgebreid apparaat van maatschappelijke zorg, waar ook de leerplichtambtenaar deel van uitmaakt, in de andere plaats wordt volstaan met één ambtenaar, die belast wordt met de Leerplichtwet als 'bijbaantje'. Binnen een gemeente heeft een leerplichtambtenaar dan nog een grote mate van vrijheid om elk afzonderlijk geval naar eigen bevind van zaken af te handelen. In dit verband is wel gesteld dat een leerplichtambtenaar bij zijn verbaliseringsbeleid een soort van 'opportunitetsbeginsel' kan hanteren.¹⁰

De prioriteit die in het verleden in zeer veel gemeenten aan de controle op de leerplicht is gegeven, is over het algemeen uitgesproken laag geweest. Zelfs in grotere steden als Arnhem is de controle 'lange tijd een sluitpost op de gemeentelijke begroting geweest'. Ook provincies maakten zeker tot 1982 weinig werk van hun rapportages. De jaarlijkse provinciale leerplichtverslagen bevatten slechts sporadisch opmerkingen die enige relevantie hebben ten aanzien van het op dit punt te voeren beleid.¹¹

3. De uitvoering van de wet: toename ongeoorloofd schoolverzuim

Met de Leerplichtwet 1969 is het toezicht op de naleving van de leerplicht opgedragen aan de gemeenten. Deze taak berustte voordien bij het rijk. De leerplicht is dan ook een van de vroege, schaarse voorbeelden van decentralisatie van rijkstaken. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten sprak daarover reeds in het Jaarboek 1968 haar tevredenheid uit. Maar kunnen gemeenten de klus ook klaren? In deze paragraaf zullen we nagaan in hoeverre er veranderingen zijn opgetreden in de problemen waar gemeenten mee te maken hebben bij de uitvoering van en het toezicht op de wet. Met name zal daarbij ingegaan worden op de toename van het ongeoorloofde schoolverzuim (paragraaf 3.1.). We zullen dit doen aan de hand van provinciale leerplichtwet-rapportages over enkele recente schooljaren. Ook zullen we daarbij aangeven dat de gegevens uit deze rapportages slechts het topje van de ijsberg aanduiden. Vervolgens zullen we ingaan op de vraag in hoeverre van in de wet gegeven instrumenten gebruik gemaakt wordt om dit ongeoorloofde schoolverzuim tegen te gaan (paragraaf 3.2.).

3.1. Ongeoorloofd verzuim. Wat de uitvoering van de Leerplichtwet betreft zijn met betrekking tot de volledige leerplicht op basis van rapportages van de provinciale besturen de volgende aantallen 'ongeoorloofd verzuim' naar voren gekomen: 1977/« 13.874' 1979/« 14.853 (zie tabel). Als het ongeoorloofd verzuim in 1977/« op 100 wordt gesteld, is het verzuim twee jaar later in 1979/« 107. Er is dus sprake van een toename van het ongeoorloofd verzuim in het kader van de volledige leerplicht. Op grond van deze stijging kunnen we concluderen tot een daling in de maatschappelijke aanvaarding van de volledige leerplicht.¹² Dit temeer, omdat de officiële cijfers slechts een deel van de ijsberg zijn, dat boven water komt en zichtbaar is (zie verderop).

Uit de tabel blijkt verder, dat het grootste deel van het ongeoorloofd verzuim te lokaliseren is in de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners, en dat het aandeel van de grote gemeenten gekenmerkt wordt door een tendens tot stijging: was dit aandeel in 1977-1978 nog 51%, in 1979-1980 was het al 60%. Ongeoorloofd verzuim is dus vooral een grote-stadsprobleem. Bij interpretatie van deze cijfers over ongeoorloofd verzuim moet er rekening mee worden gehouden dat zogenaamd absoluut en relatief schoolverzuim steeds in één cijfer zijn verdisconteerd. Het is van belang daartussen te onderscheiden. Absoluut ongeoorloofd schoolverzuim doet zich voor wanneer een leerling niet als leerling is ingeschreven. Relatief ongeoorloofd verzuim doet zich voor, wanneer een leerling een school zonder geldige reden niet bezoekt. Het is dit laatstgenoemde verschijnsel dat tegenwoordig meer zorgen baart dan het absolute schoolverzuim dat vroeger van meer betekenis was.¹³

Terwijl de cijfers tot en met 1980 een verdere toename van de omvang aangeven, wordt recent nog een verdere toename van de omvang aangeduid.¹⁴ Daarbij is aan te tekenen, dat cijfers die een volledig beeld geven niet voorhanden zijn. Dat komt mede omdat onrecht verzuim soms als terecht verzuim wordt aangemerkt door de schoolleiding. Bepaald verzuim wordt ook niet geregistreerd. De cijfers die eerder gegeven zijn, geven vermoedelijk dan ook een onderschatting van de problematiek.¹⁵ Oorzaken van het niet-adequaat registreren van verzuim kunnen zijn dat: 1) gering verzuim op scholen als een prestigezaak wordt gezien en verzuim dus niet openbaar gemaakt wordt; 2) het letten op verzuim bij scholen soms een bijzaak is

(het onderwijs staat voorop; de roosters moeten kloppen, etc.); 3) onderwijs gezien wordt als een zaak van scholen, waar leerplichtambtenaren zich niet teveel mee moeten bemoeien; 4) het contact opnemen met ambtenaren, zeker als naburige gemeenten moeten worden ingelicht, lastig is en veel tijd kost; 5) de leerplichtambtenaren in kleine gemeenten 'ook nog wel wat anders te doen hebben' en zich soms niet actief tonen ten opzichte van probleemoplossing; 6) dat sommige schoolleiders de opvatting hebben dat inschakeling van ambtenaren toch niet veel oplost. Tot slot kan genoemd worden de teldatumproblematiek¹⁶: als een school op een bepaald moment qua leerlingenaantal onder een norm komt, kan dit bijvoorbeeld een verlies van een leerkracht opleveren, wat men niet wenst. Opvallend is dat de sanctie in de wet op inadequate verstrekking van gegevens, bij meer verzuim dan tien dagen door schoolleidingen nooit is toegepast.

Een en ander laat zien dat de verslaglegging over de uitvoering van de Leerplichtwet te wensen over laat. In de woorden van Heymans-staffunctionaris op het departement – laat de rapportage 'in ernstige mate' te wensen over.¹⁷ Te wijzen is onder meer op vertragen in de verslagleggingen.

3.2. Processen-verbaal en schuldig-verklaringen. Er is sprake van een toename van ongeoorloofd verzuim door leerlingen, en daarmee van wetsovertreding. Het aantal processen-verbaal kent, in absolute cijfers uitgedrukt, eveneens een stijging en wel van 591 in 1977/1978 naar 650 in 1979/1980. Uitgedrukt als percentage van het totale ongeoorloofde verzuim blijft het aantal processen-verbaal echter op hetzelfde – lage – niveau: 4%, zowel in 1977/1978 als in 1979/1980. Het opmaken van een proces-verbaal is dus een grote uitzondering. Opvallend is, dat in de grote steden – waar, zoals we gezien hebben, het meeste ongeoorloofd verzuim voorkomt – relatief erg weinig processen-verbaal opgesteld worden. Bovendien daalt het relatieve aantal processen-verbaal, terwijl het percentage ongeoorloofd verzuim een tendens tot stijging kent. Blijkbaar is bij een intensivering van de problematiek het proces-verbaal – dat toch al een marginale betekenis heeft – steeds minder een geschikt instrument om deze problematiek mee aan te pakken.

Iets minder dan de helft van het aantal opgemaakte processen-verbaal leidt tot een schuldig-verklaring. Ook het aantal schuldig-verklaringen wordt, zowel absoluut als relatief, gekenmerkt door een tendens tot daling.

Tabel: Ongeoorloofd verzuim van leerlingen ingevolge de Leerplichtwet, de processen-verbaal en schuldig-verklaringen in Nederland en in de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

	jaar	ongeoorloofd verzuim	stijging verzuim t.o.v. 1977/1978	proces-verbaal		schuldig-verklaringen	
				abs.	t.o.v. ongeoorloofd verzuim	abs.	t.o.v. processen-verbaal
1. Nederland	1977-1978	13.874	100	591	4%	291	49%
	1978-1979*	12.960		701		264	
	1979-1980	14.853	107	650	4%	250	38%
2. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners	1977-1978	7.023	100	152	2%	67	44%
	1978-1979*	6.413		102		31	
	1979-1980	8.961	127	82	1%	35	43%
3. Grote gemeenten als percentage van Nederland	1977-1978	51%		26%		23%	
	1978-1979*	49%		15%		12%	
	1979-1980	60%		13%		14%	

* Gegevens over Amsterdam ontbreken

Bron: Verslagen van provincies

Dit betekent dat het ongeoorloofd verzuim omvangrijk is in met name de grote gemeenten en dat oplossingen in de vorm van processen-verbaal en schuldig-verklaringen daar juist weinig, en ook nog beneden het landelijk gemiddelde, worden toegepast. Zelfs wanneer we ervan uitgaan dat een aantal gevallen van ongeoorloofd verzuim kan worden opgelost in de sfeer van maatschappelijke zorg (hierover staan ons geen cijfers ter beschikking) en dat in een aantal andere gevallen de leerplichtambtenaren het opportuniteitsbeginsel kunnen toepassen, dan nog blijft het aantal processen-verbaal en schuldig-verklaringen opvallend laag. Artikel 22, lid 2 van de wet werkt in feite dus niet of nauwelijks om de naleving van de wet af te dwingen, en zeker niet in grote steden.

In meer algemene zin kan geconstateerd worden, dat de wet duidelijk overtreden wordt en dat er sprake is van geringe sanctiemogelijkheden en sanctiegebruik. Ook de VNG, die in 1968 nog juichte over de decentralisatie van taken met betrekking tot de leerplicht, en in 1976 reeds een kritisch rapport uitbracht, neemt in 1980 geen blad meer voor de mond. Zij acht 'afdwinging van naleving niet goed mogelijk'.¹⁸

Tot een conclusie die uit het vorenstaande te trekken is, behoort dat er recent duidelijk sprake is van een toename van de problemen met de uitvoering en handhaving van de Leerplichtwet. Andere indicaties dan de reeds genoemde zijn:

- het feit dat de Minister op grond van cijfers over verzuim ook spreekt over een toename van problemen;
- de oprichting in 1982 van de Vereniging van Leerplichtambtenaren mede vanwege de signalering door leerplichtambtenaren van problemen.

In het navolgende zullen we nader op die probleemverschuiving ingaan.

4. Probleemverschuiving: omvang en aard

In het voorgaande hebben we gezien dat de problemen met betrekking tot de uitvoering en handhaving van de Leerplichtwet geïntensiveerd zijn. In deze paragraaf zullen we ingaan op enige maatschappelijke ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan deze probleemintensivering-overschuiving. Achtereenvolgens zullen we behandelen: de toenemende vraag naar extra vakanties, de stijging van het verzuim door problemen in het gezin, het verzuim door minderheidsgroepen en het verzuim als gevolg van omstandigheden in het

onderwijs zelf.

Een bijzondere grond voor vrijstellingen is vervat in artikel 11, lid f van de wet: vrijstellingen door andere gewichtige omstandigheden dan sluiting van de school, ziekte, tuchtmaatregelen en godsdienstige plichten. Die omstandigheden spelen nogal eens een rol. De leerplichtambtenaar ontmoet namelijk problemen waar de wet niet in voorziet. Een van de problemen is de toenemende vraag naar *extra vakanties* buiten de normale vakanties om.¹⁹ Een probleem voor schoolleidingen was in het verleden dat men een afwijzing op een aanvraag ex artikel 11, sub f schuwte om de vertrouwensrelatie met de ouders niet te verbreken. Tevens speelt een rol dat de school geen leerlingen wil verliezen (en leerkrachten). Ouders dreigen op hun beurt wel eens met het onderbrengen van kinderen bij een andere school. Soms lossen scholen dit probleem niet op en verwijzen ze naar de leerplichtambtenaar, die machteloos is wegens gebrek aan bevoegdheid. Want het schoolhoofd heeft (krachtens artikel 11) bevoegdheid tot toetsing van de gewichtige redenen om het verlof met een maximum van 10 dagen toe te staan.

Het doen van aanvragen om extra vakantie heeft te maken met allerlei ontwikkelingen. Met name kan genoemd worden het gewijzigde vakantiegedrag van burgers, zoals dat tot uiting komt in de groei van het wintersportbezoek²⁰, maar ook in het gebruik willen maken van de mogelijkheid om goedkoop buiten de vakantiepieken met vakantie te kunnen gaan. De indruk bestaat, dat met name dit laatste de afgelopen tijd fors is toegenomen.²¹

In feite gaat het hier om al langer bestaande afwegingsproblemen, die echter de laatste jaren intensiever zijn geworden. In het algemeen wordt het buiten de officiële vakantieperiode met vakantie willen gaan niet aangemerkt als 'gewichtige omstandigheid'. Sommige schoolhoofden zijn op dat punt overigens coulanter dan anderen. Ten dele daardoor forceren ouders soms, en dit leidt wel tot veroordelingen. Reeds in de periode 1975-1978 werden 'steeds meer ouders veroordeeld voor het feit, dat hun kind door de vakantie van het gezin de school niet bezoekt'.²² Uit onderzoek in de regio Leiden in 1979 bleek dat er geen uniforme normen en richtlijnen in de regio bestaan voor hoofden over hoe met de 'gewichtige gronden' om te gaan. Het gevolg is dat meten met verschillende maten in de hand wordt gewerkt. Door gemeenten is daar-

over veel overleg gevoerd, maar tot 1980 was er weinig sprake van eenswording over gehonoreerde normen. Het ontbreken van vaste richtlijnen betreffende de toepassing van het begrip 'gewichtige omstandigheden' heeft negatieve consequenties voor de wetsnaleving. In de woorden van leerplichtambtenaren: 'Neemt men hierbij de eisen die de Officiëren van Justitie doen en de uitspraken van de heren kantonrechters, inzake overtredingen van de Leerplichtwet 1969 en men heeft een situatie geschapen, waarin de burger de leerplicht niet zo serieus neemt'.²³

Ongeoorloofd schoolverzuim kan in een aantal gevallen ook voorkomen als een symptoom van andere problemen, die vaak iets te maken hebben met *gezinsmoeilijkheden*, zoals kinderen die verwickeld raken in de echtscheiding van hun ouders. Ook werkloosheid kan soms leiden tot ontwrichting van de gezinsverhoudingen. Zowel echtscheidingen als werkloosheid zijn de laatste jaren in omvang toegenomen.

De Rotterdamse Officier van Justitie Lo-Sin-Sjoe wijst deze categorie aan als de 'notoire schoolverzuimers', die in de grote steden en ook in de andere stedelijke gebieden 'steeds meer'²⁴ zijn aan te treffen. Volgens de betrokken Officier heeft verbaliserend optreden in dergelijke gevallen 'geen enkele zin'; straffend optreden tegenover de ouders haalt, naar zijn zeggen, niets uit. Juist daarom is het van belang in een zo vroeg mogelijk stadium als school en – voor zover op de hoogte – ook als leerplichtambtenaar te handelen. Dit mede vanwege eventuele consequenties, ook bijvoorbeeld in de criminele sfeer.²⁵ De recente oprichting van de Vereniging van Leerplichtambtenaren is door sommigen dan ook gezien als een manier om te komen tot uitwisseling van ervaringen over wenselijke en onwenselijke benaderingen op dit punt.²⁶ Tevens is hier te stellen dat er grenzen zijn aan het probleemoplossend vermogen, voor zover dit te vatten is in een wet en het handelen van schoolleiders en leerplichtambtenaren.

Als derde oorzaak voor verzuim is recent ook meer en meer de traditie, cultuur en maatschappelijke situatie van *etnische minderheden* in grote steden aan te wijzen. Elfferich, Heymans en de Minister wijzen ook daarop. Die problematiek speelt in Rotterdam. Maar ook reeds het jaarverslag 1979/« van de gemeente Arnhem maakt daar gewag van. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het verslag van een enquête onder lagere en middelbare scholen in 21 gemeenten uit de

regio Leiden.²⁷ Met name is sprake van verzuim door leerlingen van ouders met een Turkse en Marokkaanse herkomst. Deze etnische groeperingen zijn nogal geconcentreerd woonachtig in bepaalde wijken van de grote steden²⁸, weshalve ook het verzuim zich concentreert in bepaalde wijken.

Het blijkt overigens dat het merendeel van de immigrantengezinnen kinderen ook naar school stuurt. Maar toch is zeer opmerkelijk dat volgens CBS-gegevens van 1 januari 1981 ongeveer 25% van de niet-Nederlandse kinderen in de leeftijd van 4-11 jaar niet deelneemt aan het onderwijs. Genoemd percentage is uiteraard als hoog te kwalificeren. Naar dat percentage wordt daarom thans vanwege het departement onderzoek verricht: is het cijfer wel juist? Afgezien van het precieze percentage staat al wel vast dat de omvang onaanvaardbaar is voor het departement.²⁹

Het onttrekken van kinderen aan het onderwijs komt vooral voor bij migranten uit Turkije en Marokko, die uit agrarische en minder ontwikkelde streken afkomstig zijn en veelal zelf niet meer dan lager onderwijs hebben gevolgd.

Door hen worden vooral meisjes van ongeveer 11 jaar of ouder aan het onderwijs onttrokken.

Dat is niet het enige probleem bij de handhaving van de wet met betrekking tot migrantengezinnen. Er is ook nog de periode per jaar of enkele jaren dat een gezin of deel ervan in het thuisland doorbrengt. Die periode is soms groter dan de officiële vakantieperiode. Elfferich spreekt zelfs van 'vaak' groter.³⁰

Het gebeurt ook wel dat vervolgens kinderen onaanvaardig achterblijven in het land van oorsprong of andere kinderen meekomen.

Staatssecretaris Hermes heeft overigens in 1981 het probleem van ongeoorloofd verzuim van minderheidsgroepen onder de aandacht gebracht van gemeentebesturen, en van besturen van diverse schoolsoorten.³¹ Daarmee is een standaardreactie van departementszijde te constateren: als al zicht ontstaat op probleemverschuiving, maar via verslaglegging lukt dit onvoldoende en bovendien zeer vertraagd, volgt sedert 1971 steeds een circulaire als maximale actie. De circulaire bevestigt wat wordt aangeduid met 'het probleem van schoolverzuim van leerlingen uit minderheidsgroepen' en geeft een aanduiding van gevolgen van verzuim – met name van te geringe vorderingen bij hen die 'vaak' al onderwijsachterstanden hebben. Op naleving van de wet moet volgens de Staatsse-

cretaris 'nauwlettend' worden toegezien en er dient – het wordt ook in deze circulaire herhaald – melding van ongeoorloofd verzuim plaats te vinden. Voorts geeft de Staatssecretaris in feite een richtlijn door aan te geven dat verzuim in verband met de viering van internationale feest- en gedenkdagen, ook voor het behoud van de eigen cultuur, tot de gewichtige omstandigheden te rekenen is waardoor vrijstelling mogelijk is. De Leerplichtwet is dus een wet waarbij de uitvoering zodanig is, dat de ene overheid de andere ook op zijn plichten moet wijzen!

Een vierde oorzaak in de toename van het ongeoorloofd schoolverzuim wordt ook wel in het *onderwijs* zelf gezocht. Gesteld wordt, dat voor een aantal categorieën leerlingen het onderwijs niet aantrekkelijk zou zijn. In dit verband wordt onder andere gewezen op de zogenaamde 'avorisering' van het onderwijs, dat wil zeggen de nadruk die gelegd wordt op de algemeen vormende vakken in het (lager) beroepsonderwijs, 'waar juist jongelui, die vaak een moeilijke lager-onderwijsperiode achter de rug hebben, die nu eens eindelijk hun handen willen laten wapperen, constateren dat ze stuklopen op algemeen vormende vakken'.³² Een relevante factor is voorts de geringe aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt, of meer in het algemeen de kleine kans die er (op dit moment) bestaat om na een opleiding ook een baan te kunnen krijgen. Tegelijkertijd wordt wel geconstateerd, dat jongeren in toenemende mate en op steeds jeugdiger leeftijd 'mondig' worden, dat wil zeggen dat ze minder ouder-, school- en gezagsgetrouw zijn.

5. Consequenties en conclusie

We zien dus dat de uitvoering van de Leerplichtwet onder invloed staat van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, die ten dele in het verleden zelf beïnvloed zijn door overheidsbeleid. Te wijzen is op het onderwijsbeleid (avorisering) en het migratiebeleid. Dat dat beleid onder invloed staat van maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen hierin is op zichzelf niet bijzonder. In het verleden konden die worden opgevangen. De Leerplichtwet is daarom ook wel getypeerd als van elastiek: de wet was toepasbaar in vele situaties, en was ook enige tijd toepasbaar in zich wijzigende verhoudingen in de samenleving. Maar zoals voor elastiek in het algemeen geldt, de rek is er na verloop van tijd enigszins uit. Jaren terug hield de Leerplichtwet het zo'n twintig à dertig jaar uit (grotere

wijzigingen in 1920 en 1950), om daarna weer zo'n twintig jaar te blijven bestaan (1969). Het lijkt op een middellange golf in de beleidsontwikkeling. Toch is een typering naar analogie van consumentengoederen aanvullend: sommige goederen zijn eerder versleten dan andere. De elastiek van de Leerplichtwet kon lange tijd mee, maar vertoont nu toch slijtage. De wet wordt in toenemende mate overtreden, de aard van de oorzaken is verschoven, de naleving blijkt niet effectief af te dwingen en instrumenten in de wet kunnen oorzaken niet steeds wegnemen. De vraag is dan of wetswijziging nodig is.

Het probleem van de naleving van de Leerplichtwet is niet iets van vandaag, maar roept toch al iets langer vragen op. Opvallend in dat verband is dat tot voor kort niet zozeer de naleving op de politieke agenda stond maar de uitbreiding van de leerplicht naar boven en beneden. Wetswijziging werd vooral met betrekking tot leerplichtuitbreiding nodig geacht.

De discussie over de Leerplichtwet is in de periode 1975-1977, met de publikatie van de Contourennota over een toekomstig onderwijsbestel van de toenmalige Minister van Onderwijs Van Kemenade, juist over die uitbreiding gevoerd.³³ Dat debat lijkt inmiddels (tijdelijk?) geluwd³⁴, hoewel onlangs in het kader van de nieuwe Wet op het basisonderwijs de leerplicht nog met een jaar naar beneden is uitgebreid en nu ook geldt voor kinderen van vijf jaar. Het kostte de Minister echter zeer veel moeite om de Kamer van de zinvolheid van deze uitbreiding te overtuigen, hoewel hij kon aantonen dat al 98 procent van de kinderen van deze leeftijd naar de (kleuter)school ging. Slechts na sterke aandrang van de Minister gaf de Kamer haar wens op om eerst te onderzoeken waarom 2 procent van de vijfjarige kinderen de kleuterschool niet bezocht. De Minister trotseerde de vrees voor een gebrekkige naleving van de wet bij de jeugdige nieuwe leerplichtigen.

De uitbreiding van de leerplicht naar boven, bijvoorbeeld in de vorm van een omzetting van de partiële leerplicht in een volledige, stond ook al jaren terug op de politieke agenda en maakt thans als voorstel een incubatietijd door.

Vergelijking van het op de politieke agenda komen van de uitbreiding van de leerlicht met de naleving, zoals in dit artikel aangeduid, laat naast een tijdsverschil een ander verschil zien. In termen van agendavorming is de uitbreiding naar boven en beneden meer

politiek geïnitieerd en is steun gezocht voor deze gedachte. Tegenover dit mobilisatiemodel is het model van het externe initiatief te stellen. Problemen ten aanzien van de uitvoering van de Leerplichtwet zijn in de zeventiger jaren eerst op gemeentelijk vlak gesignaleerd en juist opgestuwd van onderop. Pas geleidelijk heeft vooral het parlement zich meester gemaakt van het nalevingsvraagstuk. De agendavorming is hier dus anders verlopen dan bij de leerplichtuitbreidingsdiscussie.

Was bij de uitbreiding van de leerplicht de Minister actief in een pleidooi voor wijziging van de Leerplichtwet, bij de naleving is juist het parlement, zij het eerst recent, actiever. De naleving van de wet is intussen zodanig ernstig beoordeeld, dat vanuit de Vaste Kamercommissie voor onderwijs de Minister reeds in overweging is gegeven over te gaan tot een integrale herziening van de Leerplichtwet.³⁵ Van departementszijde treden tot medio 1983 nog voornamelijk twee reacties op:

- a) circulaire naar gemeenten en scholen waarbij hen op verplichtingen gewezen wordt om voor de naleving van de wet zorg te dragen en
- b) meer precies onderzoek naar de aard van de probleemverschuiving.³⁶

Aan een integrale herziening van de Leerplichtwet wordt door de Minister voorlopig niet gedacht.

Waarschijnlijk is ook dat een algehele herziening van de wet, we zeen daar in paragraaf 3 al op, niet volledig de verschoven problemen kan oplossen. Er is sprake van maatschappelijke verankering van de genoemde problemen en de gemeenten zijn eerstverantwoordelijke instanties met zekere vrijheid. Ook al zeen bijvoorbeeld leerplichtambtenaren in het verleden naar de rijksoverheid om oplossingen aan te dragen (bijvoorbeeld een rijksinspecteur voor de leerplicht, nadere richtlijnen), dan nog is er aarzeling over effecten van nadere regelgeving. Tevens lijkt daarop van invloed dat het bij een minstens verbaal beleden streven naar decentralisatie politiek niet haalbaar lijkt te centraliseren. Opmerkelijk is dat gemeentelijke leerplichtambtenaren dit begrepen lijken te hebben. Het is tamelijk uniek in de geschiedenis van ambtelijk Nederland, dat er een speciale vereniging is opgericht voor een speciale categorale eenheid van ambtenaren, zoals in 1982 geschiedde met de oprichting van de Vereniging van Leerplichtambtenaren. Deze Vereniging, die in 1983 haar statuten vaststelde, heeft ook

reeds overleg gehad met de Minister. Dat kan niet zonder meer gezegd worden van enkele andere verenigingen, die recent ook door en voor speciale categorieën ambtenaren zijn opgericht.

De Vereniging van Leerplichtambtenaren springt in feite in 'een gat in de markt'. Deze vereniging treedt op als functioneel equivalent voor het omgaan met problemen, die als gevolg van de probleemverschuiving – bij ontbrekende bereidheid tot nadere regelgeving door de wetgever – aan de orde zijn. De vereniging wil onder meer komen tot een uitwisseling van ervaringen tussen leerplichtambtenaren, in casu van afspraken tussen Officieren van Justitie en ambtenaren, van richtlijnen die scholen hanteren en afspraken tussen scholen over vrijstellingen, en dergelijke. Met die communicatie is ook reeds in 1983 een aanvang gemaakt.

Daarmee wordt in feite een aanzet gegeven tot een lichtvoetige 'government by communication and persuasion', die als aanvulling op de bestaande wet te zien is. Deze aanpak is ons inziens positief vanwege het laten bestaan van gemeentelijke verantwoordelijkheden (in een situatie waarbij de problemen juist op dat gemeentelijke niveau het beste te overzien zijn en tevens tussen gemeenten nogal kunnen verschillen), de erkenning van grenzen van wetgeving voor probleemoplossing en de beperkte financiële implicaties. Gezien deze aanpak zou op korte termijn een terughoudend optreden van de Minister positief te duiden zijn.

Noten

¹ Voor een recent overzicht van in Nederland verricht evaluatie-onderzoek is te raadplegen: A. Hoogerwerf (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1983.

² Het verschijnsel probleemverschuiving in relatie tot beleidseffectiviteit krijgt in de evaluatieliteratuur weinig aandacht. Een uitzondering is: D. Dery, *Evaluation and problem redefinition*, *Journal of Public Policy*, 1982, 1, pag. 23-30.

³ Herhaalde meting van effecten komt in een bepaald aantal gevallen wel voor. Zie onder meer Ministeriële Adviescommissie evaluatie Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, *Van voornemen tot vergunning*, 's-Gravenhage, 1983.

⁴ Zie: C. den Hertog, *Samenwerking voor leerplicht*, De Gids, 1898, nr. 5; J. Grandia, *Aantekeningen inzake het verlengen van de leerplichtige leeftijd*, *Pedagogische Studiën*, jrg. 41, 1964, pag. 236-248; *Handelingen over 1898 t/m 1900*.

⁶ L. Elfferich, De vele mazen in de Leerplichtwet, *Vrij Nederland*, 6 november 1982, pag. 13.

⁶ Vergelijk: A. Lubbers, *Deputeerde Staten, hun taken en bevoegdheden*, 's-Gravenhage, 1977; VNG, *De gemeenten en de (partiële) leerplicht*, 's-Gravenhage, 1976; VNG, *Van verre vriend naar goede buur?*, 's-Gravenhage, 1982.

⁷ Vergelijk: Lo-Sin-Sjoe, *Inleiding op de landelijke bijeenkomst van leerplichtambtenaren*, Leiden, 18 november 1982, pag. 5-11. Reeds in de periode 1970-1973 bleek dat een aantal leerplichtfunctionarissen zich niet gelukkig toont met de opdrachten (neven)taken. Zie: *De Nederlandse Gemeente*, 25 december 1970; Bosch, Br. van den, De uitvoering van de Leerplichtwet 1969, *Interactie*, februari 1974, nr. 6, pag. 135-137.

⁸ Bijvoorbeeld de gemeente Nijmegen.

⁹ Zoals geformuleerd door A. Heymans, *Inleiding op de landelijke bijeenkomst voor leerplichtambtenaren*, Leiden, 18 november 1982, pag. 15.

¹⁰ Lo-Sin-Sjoe, 1982. Ook: *Jaarverslag over 1981/1982* – gemeente Nijmegen. Voorts: interviews met twee ambtenaren in mei 1983.

¹¹ Raadpleging van begrotingen en toelichtingen van diverse gemeenten. Ook: R. Rikken, *De uitvoering van de Leerplichtwet in de praktijk*, Landelijke Bijeenkomst voor Leerplichtambtenaren, Leiden, 18 november 1982, pag. 23-29. Voorts: Provincie Noord-Brabant, *Partiële leerplicht in Noord-Brabant*. Verslag van een onderzoek, 's-Hertogenbosch, 1982.

¹² Deze interpretatie is geoorloofd als men de redenering van een bewindsman volgt. Die stelde in 1980 dat sedert 1972 zowel in absolute als relatieve zin de ontduiking van de partiële leerplicht gestaag en regelmatig is gedaald en concludeert daaruit een groei in de maatschappelijke aanvaarding van de partiële leerplicht. Wij draaien de redenering hier om: stijging van de ontduiking is daling van de aanvaarding. Zie ook: Algemene Rekenkamer, *Verslag 1981*, 's-Gravenhage, 1982, pag. 183.

¹³ Vergelijk: Rijksbegroting voor 1982 – Departement voor Onderwijs en Wetenschappen, *Verslag van een schriftelijk overleg*, Tweede Kamer, Zitting 1981-1982, 17100, hfdst. VIII, nr. 83.

¹⁴ Elfferich, 1982, Hendriks, M., School moet inspelen op spijbelproblemen, *De Volkskrant*, 16 november 1982, pag. 6; Verslag van een schriftelijk overleg; Verslag van een mondeling overleg, Zitting 1982-1983; 17600, hfdst. VIII, nr. 10.

¹⁵ Heymans, 1982, *Verslag gemeente Nijmegen 1981/1982*.

¹⁶ Verg. Heymans, 1982.

¹⁷ Heymans, 1982.

¹⁸ VNG, *Gemeenten in medebewind*, 's-Gravenhage, 1981, pag. 62. Ook andere instrumenten dan proces-verbaal leveren problemen op. Dat geldt bijvoorbeeld door vrijstellingen ingevolge art. 3.3.-b. Zie het interessante artikel op dit punt van: R. Kramers, De Leerplichtwet en de jeugdgezondheids-

zorg, *Tijdschrift voor Sociale geneeskunde*, 1977, pag. 674-676. Van een effectieve toepassing van sancties met betrekking tot de partiële leerplicht is ook lange tijd amper sprake. Verg. W. Arts, De partiële leerplicht en de effectiviteit van de wetgeving, *Jeugd en Samenleving*, 1974, pag. 488-498.

¹⁹ Zie onder meer Regionaal overleg leerplichtambtenaren regio Leiden, *Artikel 14 van de Leerplichtwet 1969 – uitslag enquête Leiden*, augustus 1980.

²⁰ Leids onderzoek uit 1980; Lo-Sin-Sjoe, 1982; P. van Vugt, Schoolverzuim: oude kwaal met nieuw gezicht, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur*, 23 augustus 1977, pag. 351-352.

²¹ Informatie van de leerplichtambtenaren van de gemeente Nijmegen.

²² Van Vugt, 1977, pag. 352.

²³ Leids onderzoek, 1980.

²⁴ Lo-Sin-Sjoe, 1982, pag. 9.

²⁵ Lo-Sin-Sjoe, 1982, pag. 10.

²⁶ Lo-Sin-Sjoe, 1982, pag. 10.

²⁷ Zie eerdere verwijzingen naar: Heymans, 1982; Leids onderzoek, 1980.

²⁸ Verg. J. van Amersfoort e.a., Immigratie en huisvesting in Nederland, de Rotterdamse situatie, *Intermediair*, 30 juli 1983, pag. 25-30; Segregatie in Amsterdam, *Intermediair*, 6 augustus 1982, pag. 13-19; CEBEON, *Vergelijkend onderzoek grote steden*, Amsterdam, 1981. De stijging van het aantal Turken en Marokkanen wordt met name aangegeven in: C. van Praagen C. Kool, *Bevolkingsprognose allochtonen in Nederland: Turken en Marokkanen*, 's-Gravenhage, 1982 (herziene versie). Cijfers over het opleidingsniveau in: P. Drewe, Etnische groepen in Nederland, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, mei 1983, pag. 222-229.

²⁹ Zie Heymans, 1982.

³⁰ Elfferich, 1982.

³¹ Circulaire RO/KL, 63648 – van 2 juni 1981.

³² Citaat bij Heymans, 1982. Zie voorts het verslag van het schriftelijk en mondeling overleg tussen de Tweede Kamer en de Minister. Voorts: ITS, *Probleemanalyse van het voortijdig schoolverlaten in het lbo, mavo, havo en vwo*, Nijmegen, 1979; W. van Esch, *Surinaamse migranten in Nederland. De onderwijssituatie van Surinaamse migranten op Rotterdamse lagere scholen*, Nijmegen, 1982; Esch, W. van, *Toetsprestaties en doorstroomadviezen van allochtone leerlingen in de zesde klas van de lagere scholen*, Nijmegen, 1983.

³³ Zie onder meer: *Meer mensen mondig maken*, deel 1, 's-Gravenhage, 1975, en deel 2, 's-Gravenhage, 1977.

³⁴ Een lange leerplicht is reeds in 1919 bepleit. De in 1917 ingestelde Staatscommissie Van Wijnbergen, die tot taak had een onderzoek in te stellen naar 'de ontwikkeling der jeugdige personen van 13-18 jaar', stelde: 'Nodig is verplicht vervolgonderwijs tot het achttiende jaar'. Zie: Br. van den

Vervolg zie blz. 260.

Vervolg van blz. 256.

Bosch, 1974, pag. 135. Voorts: S. Meuwese, Verlenging van de leerplicht in discussie, *Interactie*, juli/augustus 1978, pag. 250-253. Een recente verdediging van leerplichtverlenging, in: J. van Kemenade (red.), *Onderwijs: bestel en beleid*, Groningen, 1981.

³⁵ Verg. Verslagen van schriftelijk en mondeling overleg met de Tweede Kamer sinds 1980; Heymans, 1982.

³⁶ Een dergelijke reactie waarbij de Haagse meld- en regelkamers zich concentreren op een verbeterd meldsysteem, zonder verder veel actie te ontplooiën, bleek ook te constateren bij milieubeleid. G. Hoefnagels, *Welzijnscriminaliteit*, Mepel, 1972, pag. 37-38.