

## **Beleidsregel toepassen last onder dwangsom Regio Gooi en Vechtstreek bij schoolverzuim**

### **Inleiding**

Tegen overtredingen van de Leerplichtwet 1969 (Lpw) door ouders en leerlingen kan worden opgetreden langs de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke weg. De Regio Gooi en Vechtstreek (Regio) heeft tot nu toe uitsluitend gebruik gemaakt van de strafrechtelijke handhaving, maar ziet mogelijkheden in het bestuursrechtelijke instrument: de last onder dwangsom (LOD). De Regio beschouwt de LOD als een belangrijke aanvulling op de strafrechtelijke handhaving. Deze beleidsregel beschrijft in welke gevallen de Regio de LOD zal gebruiken bij het toezicht op naleving van de Leerplichtwet 1969 (Lpw) door ouders en leerlingen.

### **Karakter van de LOD**

Artikel 125 Gemeentewet geeft aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, omdat het college op grond van artikel 16 lid 1 van de Lpw met de handhaving van die wet is belast. De taak en bevoegdheid tot handhaving van de Lpw is overgedragen aan de Regio. Bestuursdwang houdt in dat op kosten van de overtreder de overtreding door een handeling van de gemeente (feitelijk) ongedaan wordt gemaakt. Voor de Lpw is dit niet het meest voor de hand liggend instrument. Artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft als alternatief voor het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang de mogelijkheid om een LOD op te leggen. Het opleggen van een LOD strekt ertoe na of in plaats van de strafrechtelijke handhaving de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel herhaling van overtreding te voorkomen. Bij de keuze van een herstelsanctie dient altijd een afweging te worden gemaakt of inzet van dit middel kan leiden tot het doel, namelijk beëindiging van het schoolverzuim en waarborging van het recht op onderwijs. De LOD kan alleen worden opgelegd tegen degene die volgens de Lpw de overtreding ongedaan kan maken/kan voorkomen. Bij absoluut verzuim betekent dit uitsluitend de ouders/verzorgers en bij relatief verzuim zowel de ouders/verzorgers als de leerling ouder dan 12 jaar.

#### *Voor leerplicht LOD een passend middel?*

De overtreding van de verplichting tot inschrijving op een school en/of regelmatig schoolbezoek (artikel 2 lid 1 Lpw) is een zogenaamde duurovertreding. Elke dag of deel van de onderwijstijd dat de betrokkenen (ouder en/of jongere) in verzuim blijven of komen, duurt de overtreding voort. Daarom is het opleggen van een LOD in principe een passend instrument.

Op grond van artikel 5:32b Awb is het mogelijk om een dwangsom vast te stellen op een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd. In het kader van de leerplicht dient hierbij gedacht te worden aan de last dat ouders het absoluut verzuim opheffen door de jongere in te schrijven op een school en daarna dienen te zorgen voor een regelmatig schoolbezoek van de jongere. Ouders moet daarbij een zogenoemde begunstigingstermijn worden gegeven, waarin zij de tijd krijgen om een en ander te regelen. Duurt het absoluut verzuim na het verloop van deze termijn voort, dan verbeuren de ouders van rechtswege de dwangsom per tijdseenheid (dag) dat het verzuim doorgaat. Verbeuren houdt in dat de ouder de dwangsom verschuldigd is aan de Regio.

Een LOD kan bijvoorbeeld worden opgelegd als een leerling al 16 keer in 4 weken verzuimd heeft en de kans dus groot is dat het verzuim zich gaat herhalen. De LOD geldt voor ieder uur dat er sprake is van een nieuwe overtreding.

#### *Relatie met de strafrechtelijke handhaving*

Trajecten van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving kunnen na of los van elkaar (maar niet tegelijkertijd) worden ingezet. LOD kan worden ingezet als breekijzer, nadat de strafrechter ouders heeft veroordeeld en de overtreding niet wordt beëindigd of voortduurt.

Een LOD kan onder bepaalde omstandigheden effectiever zijn dan de 'klassieke' strafrechtelijke sancties, vooral wanneer voor voortzetting van de overtreding, dan wel herhaling daarvan, gevreesd moet worden. Een LOD is een herstelsanctie. De ouder en/of kind krijgt nog een begunstigingstermijn om de overtreding te doen eindigen en het gedrag te verbeteren. Als er in het strafrechtelijk traject eenmaal een proces-verbaal is opgemaakt, zal deze in veel gevallen voorkomen voor de rechter. De rechter weegt wel het gedrag na het opmaken van het proces-verbaal mee. Een verbetering in het gedrag kan dan ook leiden tot een lagere strafoplegging of een voorwaardelijke straf.

#### *Is de Regio verplicht een LOD op te leggen of te innen?*

Dit is niet het geval. Alle omstandigheden ten aanzien van de overtreding dienen in de beoordeling betrokken te worden. Er dient te worden gezien of deze omstandigheden op zichzelf danwel tezamen

met andere omstandigheden, moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig deze beleidsregel gevolgen heeft, die onevenredig zijn in verhouding tot de overtreding.

### **LOD en de verschillende verzuimovertradingen**

In deze beleidsregel volgt een beschrijving van die overtradingen waartegen de Regio het instrument van de last onder dwangsom kan inzetten. Per overtrading is ook de hoogte van de dwangsom opgenomen. In dat kader is het goed erop te wijzen dat artikel 5:32 lid 4 Awb onder meer bepaalt dat het als dwangsom vastgestelde bedrag in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van de overtrading en de beoogde werking van de sanctie. Met dit voorschrift is rekening gehouden bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom. In geval de dwangsom gekoppeld is aan het aantal tijdseenheden dat een overtrading duurt, is het maximale bedrag waarop tot invordering kan worden overgegaan niet zo hoog vastgesteld, omdat dreiging van invordering op korte termijn mogelijk eerder het gewenste effect resulteert dat de overtrading wordt gestopt of er geen herhaling plaatsvindt. Wanneer het maximum bedrag is overschreden qua dwangsom dat betaald moet worden, dan kan wederom een LOD worden opgelegd met daarbij de mogelijkheid om de bedragen te verdubbelen.

### **Toepassingsregels bij absoluut en relatief schoolverzuim**

#### *Absoluut verzuim*

Er is sprake van absoluut verzuim als jongeren niet zijn ingeschreven bij een onderwijsinstelling, terwijl ouder(s) niet zijn vrijgesteld van deze verplichting. Het gaat hierbij om jongeren die als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie zijn ingeschreven en nog leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn. Volgens de Lpw zijn degene die het gezag over een jongere uitoefent en degene die zich met de feitelijke verzorging van een jongere heeft belast, verplicht ervoor te zorgen dat de jongere als leerling van een school is ingeschreven en dat hij deze school na inschrijving geregeld bezoekt.

#### Toepassingsregels bij absoluut verzuim

- Overtreding: *Leerplichtige- of kwalificatieplichtige jongere is niet ingeschreven bij een school/onderwijsinstelling.*
- Overtreders: *Ouders/verzorgers van leerplichtige (artikel 3 Lpw).*
- Doel LOD: *Het beëindigen van de overtrading.*
- Hoogte LOD: *€ 75,- per dag dat de jongere niet staat ingeschreven bij een school/instelling, met een maximum van € 15.000,-.*
- Begunstigstermijn: *10 schooldagen voor herstel en zorgdragen van een schoolinschrijving. Daar waar gegronde redenen zijn waardoor dit niet binnen 10 schooldagen te realiseren is, kan de teammanager RBL deze termijn verlengen met nogmaals 10 schooldagen.*
- Karakter: *Kan opnieuw worden opgelegd als het maximum bedrag is bereikt, waarbij de dwangsom verdubbeld kan worden.*
- Strafrecht/LOD: *Beiden mogelijk (niet tegelijkertijd), afhankelijk van de situatie.*

#### *Relatief verzuim (ongeoorloofd schoolverzuim van hele lesuren/dagen en te laat komen artikel 21 en 21 a Lpw)*

Als een jongere eenmaal 16 uur in een periode van 4 weken heeft verzuimd of 12 keer te laat in de les is gekomen in 6 maanden, is de verwachting dat de jongere daarna ook regelmatig uren of dagen zal verzuimen. Dan kan de LOD ingezet worden. Een begunstigstermijn is niet nodig bij een LOD voor het beëindigen van relatief verzuim. Het verzuim kan immers direct worden opgeheven door weer naar school te gaan. De overtreder wordt gesommeerd om vanaf de oplegging van de last niet meer ongeoorloofd te verzuimen.

#### Toepassingsregels bij relatief verzuim (ongeoorloofd schoolverzuim van hele lesuren/dagen en te laat komen (12 keer in 6 maanden))

- Overtreding: *Leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere heeft in vier opeenvolgende lesweken in totaal 16 uur verzuimd of er is sprake van recidive na een Haltverwijzing vanwege te laat komen.*
- Overtreders: *Ouders/verzorgers van leerplichtige of van kwalificatieplichtige jongeren; jongeren ouder dan 16 jaar.*
- Doel LOD: *Het herhalen van een toekomstige overtrading.*
- Hoogte LOD: *Jongere 16 t/m 17 jaar: € 10 per lesuur dat de jongere geen onderwijs volgt of te laat is gekomen, met een maximum van € 1.000; Ouders: € 15 per lesuur of € 75,- per dag dat de jongere geen onderwijs volgt, met een maximum van € 10.000,-.*
- Karakter: *Kan opnieuw worden opgelegd als het maximum bedrag is bereikt, waarbij de dwangsom verdubbeld kan worden.*
- Strafvervolgning/LOD: *LOD kan worden opgelegd in geval er sprake is van ongeoorloofd verzuim boven de 16 uur in vier weken. Bij veelvuldig te laat komen zal eerst een Haltverwijzing worden ingezet en bij recidive kan LOD worden opgelegd. Bij ongeoorloofd schoolverzuim is er een keuze*

tussen LOD of een proces-verbaal. Daar waar spoedig resultaat haalbaar is via LOD verdient die de voorkeur. Een proces-verbaal wordt ingezet als andere strafmaatregelen noodzakelijk zijn (b.v. reclassering, werkstraf, e.d.).

#### *Relatief verzuim (onrechtmatige kennisgeving vrijstelling wegens ziekteverzuim artikel 21 Lpw en 21a Lpw in samenhang met artikel 12 Lpw)*

Van een onterechte ziekmelding is sprake als de ouder(s) de leerling ziek meldt, terwijl daarvoor geen medische noodzaak is. De jeugdarts wordt ingeschakeld en kan constateren dat de hoeveelheid ziekteverzuim niet in verhouding is met het ziektebeeld. Zo kan een jeugdarts de school adviseren om het ziekteverzuim alsnog als ongeoorloofd te beschouwen en te melden bij het RBL. Als de ouder(s) en/of leerling weigeren mee te werken aan het onderzoek van de jeugdarts, kan de school het ziekteverzuim als twijfelachtig beschouwen en melden bij het RBL. Een LOD kan worden opgelegd om te voorkomen dat de ouder(s) dit blijven voortzetten.

#### Toepassingsregels bij onrechtmatige kennisgeving ziekteverzuim

- Overtreding: *Leerplichtige of kwalificatieplichtige jongere heeft in vier opeenvolgende lesweken in totaal 16 uur verzuimd wegens ziekte, welke vrijstelling onrechtmatig blijkt.*
- Overtreders: *Ouders/verzorgers van leerplichtige of van kwalificatieplichtige jongeren; jongeren ouder dan 16 jaar.*
- Doel LOD: *Het stoppen van het verzuim.*
- Hoogte LOD: *€ 75,- per dag/€ 15,- per lesuur dat het verzuim voortduurt, maximum van € 10.000,-.*
- Begunstigingstermijn: *1 schooldag.*
- Karakter: *Kan opnieuw worden opgelegd als het maximum bedrag is bereikt, waarbij de dwangsom verdubbeld kan worden.*
- Strafrecht/LOD: *Beiden mogelijk (niet tegelijkertijd), afhandelbaar van de situatie.*

#### *Relatief verzuim (luxue verzuim (art 13a en 14 Lpw)*

Dat is schoolverzuim vanwege vakantie/feesten/familiebezoek/wereldreis/e.d. buiten de reguliere schoolvakanties zonder toestemming van de school of leerplichtambtenaar. Een LOD kan worden opgelegd ter voorkoming van schoolverzuim als een aanvraag extra verlof door het RBL is afgewezen of ter voorkoming van recidive na het opmaken van proces-verbaal luxue verzuim.

#### Toepassingsregels bij luxue verzuim

- Mogelijke overtreding: *Zonder toestemming of met een onrechtmatige kennisgeving ziekteverzuim kinderen meenemen op extra verlof.*
- Potentiële overtreders: *Ouders/verzorgers van leerplichtige of van kwalificatieplichtige jongeren; jongeren ouder dan 16 jaar.*
- Doel LOD: *Het voorkomen van een toekomstige overtreding dan wel omdat anderszins sterke aanwijzingen zijn dat zonder toestemming verzuimd gaat worden (bv wegens eerdere overtreding).*
- Hoogte LOD: *€ 500,- per dag met een maximum van € 25.000,-.*
- Begunstigingstermijn: *Niet nodig; het betreft hier immers het nalaten van een overtreding (toekomstig verzuim).*
- Strafrecht/LOD: *Als de overtreding al begaan of gaande is kan alleen proces-verbaal opgemaakt worden. Bij door de leerplichtambtenaar afgewezen aanvragen (meer dan 10 schooldagen) en na schuldig te zijn bevonden naar aanleiding van het eerdere proces-verbaal door het Openbaar Ministerie of de Rechtbank wordt LOD ingezet.*

#### **Procedure toepassen LOD**

Hieronder zijn de stappen opgenomen die gevolgd moeten worden bij het toepassen van een LOD. Tussentijds kan altijd worden besloten om de LOD in te trekken of te wijzigen, of af te zien van de invordering.

1. Informerend gesprek met ouder(s) en/of leerling voorafgaand aan het daadwerkelijk handhaven.
2. Het constateren van de overtreding dan wel het vaststellen van de reële dreiging van de nieuwe overtreding door de leerplichtambtenaar.
3. Beoordeling of de LOD bij de geconstateerde overtreding/dreiging het meest geëigende middel is of dat bijvoorbeeld eerst de school aan zet is bij ongeoorloofd schoolverzuim of te laat komen, of dat er sprake is van achterliggende problematiek.
4. Het verzenden van een voornemen tot het opleggen van LOD eventueel in combinatie met een uitnodiging voor verhoor van de ouder(s) en/of leerling.
5. Het horen van de ouder(s) en/of leerling. Dit is voorgeschreven in artikel 4:8 eerste lid Awb, aan de hand van een concept dwangsbesluit. Indien ouder(s) en/of leerling op een behoorlijke wijze in de gelegenheid zijn gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken, maar niet verschijnen, dan kan het besluit alsnog worden verstuurd.

6. Indien noodzakelijk: versturen (aangetekend) van de LOD (beschikking met bezwaarmogelijkheid).
7. De toezichthouder leerplicht van het RBL schrijft namens de Regio, hierin de ouder(s) en/of leerling aan en sommeert hem de overtreding (binnen de eventuele begunstigingstermijn) te beëindigen (absoluut- en relatief schoolverzuim) of te voorkomen dat de overtreding zal gaan plaatsvinden (aanvraag extra verlof, b.v. wereldreis) of te herhalen (na een proces-verbaal luxe verzuim).
8. Zodra de overtreding na de inwerkingtreding van de LOD en het verstrijken van de begunstigingstermijn voortduurt of wordt geconstateerd, wordt de LOD van rechtswege verbeurd. De overtreding moet blijken uit het leerplichtregistratiesysteem (absoluut verzuim) of uit melding van de school/controle van de leerplichtambtenaar (relatief (luxe) verzuim).
9. De toezichthouder leerplicht van het RBL laat per brief aan de betrokkene weten dat na het inwerkingtreden van het dwangsombesluit de daarin vermelde overtreding is geconstateerd. Daarbij wordt het tot die datum verbeurde bedrag vermeld.
10. De toezichthouder leerplicht van het RBL laat per brief aan de betrokkene(n) weten dat tot invordering zal worden overgegaan als het maximum bedrag is bereikt of eerder indien de overtreding is geëindigd (bedrag per tijdseenheid).
11. Na afloop van de hiervoor genoemde betalingstermijn en alvorens aan te manen tot betaling van de verbeurde dwangsom beslist de toezichthouder leerplicht van het RBL vervolgens bij beschikking over de invordering (art. 5.37 lid 1 Awb + bezwaarmogelijkheden). Daarin is gemotiveerd dat de LOD is overtreden en dat daarvoor een bepaalde geldschuld is ontstaan. Ook wordt vermeld dat tot invordering zal worden overgegaan omdat het bedrag niet binnen de gestelde termijn is voldaan en er geen bijzondere omstandigheden zijn om van invordering af te zien.
12. Wanneer niet of niet tijdig is betaald, stuurt de toezichthouder leerplicht van het RBL een tweede aanmaning.
13. Als na de aanmaning nog niet wordt betaald, wordt het verschuldigde bedrag bij dwangbevel ingevorderd. Dat dwangbevel is een officiële kennisgeving waarin de verplichting tot betaling van de dwangsom is vastgelegd. Dat dwangbevel wordt bij deurwaardersexploot aan de wanbetaler betekend (art 4: 123 Awb). De deurwaarder wikkelt verder de hele executie van het dwangbevel af.
  - a. De ouder(s) en/of leerling kunnen opkomen (protesteren) tegen dit dwangbevel overeenkomstig de artikelen 438 en 438a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.
  - b. Het executiegeschil schorst de tenuitvoerlegging.
  - c. De toezichthouder leerplicht van het RBL dient tweemaal het bewijs te leveren dat sprake is van een overtreding.
  - d. De bevoegdheid tot invordering van de verbeurde dwangsom verjaart door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd (art. 5:35 Awb).
14. Zodra het maximum bedrag van het dwangsombesluit is verbeurd en de overtreding voortduurt of gegrond vrees bestaat voor herhaling van de overtreding, kan er een hogere/passender dwangsom worden opgelegd of een ander handhavingmiddel worden toegepast. Want ook als de dwangsom geheel verbeurd is, dient de overtreder nog steeds de Leerplichtwet 1969 na te komen.

#### **Rechtsbescherming minderjarigen**

De ouders/verzorgers van de minderjarige aan wie de LOD zal worden opgelegd ontvangen in afschrift alle correspondentie, uitnodigingen, vooraankondigingen en besluiten. Als wettelijke vertegenwoordiger c.q. belanghebbende kunnen zij opkomen in bezwaar namens zichzelf, maar ook namens de jongere. Op grond van artikel 8:21 Awb is een minderjarige in beginsel onbekwaam om in rechte te staan. Hij zal vertegenwoordigd moeten worden door een wettelijke vertegenwoordiger. Dit lijdt uitzondering als de jongere in staat is zijn belangen te kunnen behartigen. 16 jaar lijkt daarbij een redelijke leeftijd.

#### **Citeertitel en inwerkingtreding**

Deze beleidsregel wordt aangehaald als '*Beleidsregel toepassen last onder dwangsom Regio Gooi en Vechtstreek bij schoolverzuim*' en treedt één dag na bekendmaking in werking.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het dagelijks bestuur van de Regio Gooi en Vechtstreek van 11 maart 2021.

*J.J. Bakker*  
secretaris  
*P.I. Broertjes*  
voorzitter