

## Beleidsnotitie Bestuurrechtelijk optreden schoolverzuim: last onder dwangsom

### Beleidsonderwerp

**Beleidsnotitie Bestuurrechtelijk optreden schoolverzuim: last onder dwangsom**

**Onderwijs en wetenschap**

**Beleidsnotitie Bestuurrechtelijk optreden schoolverzuim: last onder dwangsom**

### Inhoud

Inleiding

Karakter van de last onder dwangsom

Last onder dwangsom en de verschillende verzuimovertradingen

Absoluut verzuim

Relatief verzuim (spijbelen en te laat komen)

Relatief verzuim (kennisgeving ziekte)

Luxe verzuim

Rechtsbescherming minderjarigen

Stappenplan opleggen last onder dwangsom

### Inleiding

Tegen overtredingen van de Leerplichtwet 1969 (Lpw) door ouders en leerlingen, kan worden opgetreden langs de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke weg. De gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem hebben tot nu toe uitsluitend gebruik gemaakt van de strafrechtelijke handhaving, maar zien mogelijkheden in het bestuursrechtelijke instrument: de last onder dwangsom. De gemeenten beschouwen de last onder dwangsom als een belangrijke aanvulling op de strafrechtelijke handhaving. Deze beleidsnota beschrijft in welke gevallen de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem de last onder dwangsom zullen gebruiken bij het toezicht op naleving van de Lpw door ouders en leerlingen.

### Karakter van de last onder dwangsom

Artikel 125 Gemeentewet geeft aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, omdat het college krachtens artikel 16, eerste lid van de Lpw met de handhaving van die wet is belast. Bestuursdwang houdt in dat op kosten van de overtreder, de overtreder 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 last onder dwangsom op te leggen. Het opleggen van een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreder ongedaan te maken of verdere overtredering dan wel herhaling van overtredering 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 last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd tegen degene die volgens de Lpw de overtredering 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 een passend middel?*

De overtredering van de verplichting tot inschrijving op een school en/of regelmatig schoolbezoek (artikel 2, eerste lid Lpw) is een zogenaamde duurovertredering: elke dag dat de betrokkenen (ouder en/of leerling) in verzuim blijven of komen, duurt de overtredering voort. Daarom is het opleggen van een last onder dwangsom, 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 het kind in te schrijven op een school en daarna dienen te zorgen voor een regelmatig schoolbezoek van het kind. 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 gemeente.

Een last 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 last betreft een dwangsom voor ieder uur dat er sprake is van een nieuwe overtredering.

#### *Relatie met de strafrechtelijke handhaving*

In beginsel kunnen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving naast elkaar bestaan. Dus de combinatie van last onder dwangsom en een strafrechtelijke vervolging behoort tot de mogelijkheden. Daarover bestaat in de juridische literatuur overeenstemming. Ook kan de last worden ingezet als extra brekijzer, nadat de strafrechter ouders heeft veroordeeld en de overtredering nog moet worden beëindigd.

Een last onder dwangsom 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 last onder dwangsom 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 gemeente verplicht een last onder dwangsom op te leggen of te innen?*

Nee. Alle omstandigheden ten aanzien van de overtreding dienen in de beoordeling betrokken te worden. Er dient te worden bezien 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 beleidsnotitie gevolgen heeft, die onevenredig zijn in verhouding tot de overtreding.

#### **Last onder dwangsom en de verschillende verzuimovertreden**

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van die overtreden, waartegen de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem het instrument van de last onder dwangsom kunnen inzetten. Per overtrekking is ook de hoogte van de dwangsom opgenomen. In dat kader is het goed erop te wijzen dat artikel 5:32, vierde lid, Awb onder meer bepaalt dat het als dwangsom vastgestelde bedrag in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van de overtreding 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 overtrekking 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 overtreding wordt gestopt of er geen herhaling plaatsvindt. Wanneer het maximum bedrag is overschreden qua dwangsom dat betaald moet worden, dan kan wederom een last onder dwangsom worden opgelegd, met daarbij de mogelijkheid om de bedragen te verdubbelen.

#### **Absoluut verzuim (kind niet ingeschreven artikel 2, eerste lid)**

Er is sprake van absoluut verzuim als jongeren niet zijn ingeschreven bij een onderwijsinstelling, terwijl zij 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 Leerplichtwet 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 kind is niet ingeschreven bij een school

Overtreders

Ouders/verzorgers van leerplichtige (artikel 3 Lpw) of van kwalificatieplichtige kinderen (artikel 4b Lpw)

Doel last onder dwangsom

Het beëindigen van de overtreding

Hoogte last onder dwangsom

€ 100,- per dag dat het kind niet staat ingeschreven bij een school, met een maximum van € 2.000.

Begunstigde termijn

3 schooldagen, als er een school beschikbaar is;

10 schooldagen, als er nog naar een school gezocht moet worden.

Karakter

Kan opnieuw worden opgelegd als het maximum bedrag is bereikt, waarna de dwangsom verdubbeld kan worden

Combinatie met strafrecht

Ja, afhankelijk van de situatie

#### **Relatief verzuim (spijbelen en te laat komen artikel 21 en 21 a Lpw)**

Als een leerling eenmaal 16 uur in een periode van 4 weken heeft verzuimd is de verwachting is dat de jongere daarna ook regelmatig uren of dagen zal verzuimen. Dan kan de last onder dwangsom ingezet worden.

Een begunstigingstermijn is niet nodig bij een last onder dwangsom 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 (spijbelen en te laat komen)**

Overtreding

Leerplichtige- of kwalificatieplichtige kind heeft in vier opeenvolgende lesweken in totaal 16 uur verzuimd

Overtreders

Ouders/verzorgers van leerplichtige of van kwalificatieplichtige leerlingen;

leerlingen ouder dan 16 jaar.

Doel last onder dwangsom

Het herhalen van een toekomstige overtreding

Hoogte last onder dwangsom

Leerling 16 t/m 17 jaar: € 10 per lesuur dat het kind geen onderwijs volgt, met een maximum van € 160

Ouders: € 10 per lesuur dat het kind geen onderwijs volgt, met een maximum van € 160

Karakter

Kan opnieuw worden opgelegd als het maximum bedrag is bereikt, waarna de dwangsom verdubbeld kan worden

Voorafgaand aan eventuele strafvervolging. Combinatie met officiële waarschuwing als het verzuim is gestopt is mogelijk.

De LOD kan worden opgelegd in geval er sprake is van onrechtmatig verzuim boven de 16 uur. Blijft het verzuim verder doorgaan, dan volgen de gebruikelijke strafrechtelijke instrumenten Halt PV of gewoon PV.

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

**Toepassingsregels bij onrechtmatige kennisgeving ziekteverzuim**

Overtreding

Leerplichtig- of kwalificatieplichtig kind heeft in vier opeenvolgende lesweken in totaal 16 uur verzuimd wegens ziekte, welke vrijstelling onrechtmatig blijkt.

Overtreders

Ouders/verzorgers van leerplichtige of van kwalificatieplichtige leerlingen;

leerlingen ouder dan 16 jaar

Doel last onder dwangsom

Het stoppen van het verzuim

Hoogte last onder dwangsom

€ 100,- per dag dat het verzuim voortduurt, maximum van € 2000

Begunstigde termijn

1 schooldag

Karakter

Kan opnieuw worden opgelegd als het maximum bedrag is bereikt, waarna de dwangsom verdubbeld kan worden

Combinatie met strafrecht

Ja, altijd

**Luxe verzuim (art 13a/14 Lpw)**

**Toepassingsregels bij luxe verzuim**

Mogelijke overtreding

Zonder toestemming kinderen meenemen op extra verlof

potentiële overtreders

Ouders/verzorgers van leerplichtige of van kwalificatieplichtige leerlingen;

leerlingen ouder dan 16 jaar.

Doel last onder dwangsom

Het voorkomen van een toekomstige overtreding dan wel omdat anderszins sterke aanwijzingen zijn dat zonder toestemming verzuimd gaat worden (bv wegens eerdere overtreding/signalen van het kind)

Hoogte last onder dwangsom

Eenmalig € 1000 in geval van eerder vertrek voor en/of latere terugkomst na schoolvakantie.

€ 100,- per dag in geval van afwezigheid langer dan 10 schooldagen met een maximum van € 10.000

Begunstigde termijn

Niet nodig; het betreft hier immers het nalaten van een overtreding (toekomstig verzuim)

Combinatie met strafrecht

Ja, bij de eerste overtreding altijd

**Rechtsbescherming minderjarigen**

De ouders/verzorgers van de minderjarige aan wie de last onder dwangsom zal worden opgelegd, ontvangen in afschrift alle correspondentie, uitnodigingen, vooraankondigingen en besluiten. Als wettelijke vertegenwoordiger/belanghebbende kunnen zij opkomen in bezwaar namens zichzelf, maar ook namens het kind.

Ingevolge 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.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 3 april 2018.

Het college van burgemeester en wethouders van Werkendam,

de secretaris, de burgemeester,

C.A.A.M de Jong Y.C.M.G de Boer