

Bijlage 2: Toelichting op de instructie

Wat is een ambtsinstructie?

De Leerplichtwet geeft gemeenten de opdracht om leerplichtambtenaren te benoemen, te beëdigden en om een 'Instructie voor de Leerplichtambtenaar' op te stellen (art. 16, Leerplichtwet). De instructie voor de consulent Leerplicht/RMC is opgesteld om de gewenste werkwijze met betrekking tot het toezicht op de naleving van de leerplicht en het beleid op het gebied van voortijdig schoolverlaten zo duidelijk mogelijk, en toegesneden op de situatie in de regio, vast te leggen.

Deze ambtsinstructie moet volgens de wet ten minste de volgende punten bevatten:

- De wijze waarop de ambtenaren de taken uit artikel 14, derde lid, (verlenen van verlof), artikel 22 (taken voor het onderzoek door de leerplichtambtenaar) en artikel 23 (handelingen bij overtreding van het arbeidsverbod) uitvoering geeft.
- De wijze waarop de gevallen van schoolverzuim die ter kennis van de gemeente worden gebracht, worden behandeld.
- De wijze waarop de ambtenaren bij de uitvoering van hun taken overleg plegen en samenwerken met hun ambtgenoten van de omliggende gemeenten.
- De aanwijzing van de diensten en instellingen waarmee de ambtenaren bij de uitvoering van hun taken dienen samen te werken.
- Een meldcode waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe de ambtenaren bij de uitvoering van hun taken omgaan met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling en die er redelijkerwijs aan bijdraagt dat zo snel en adequaat mogelijk hulp kan worden geboden.

Afhankelijk van de lokale situatie geeft een gemeente invulling aan de ambtsinstructie. Het vaststellen van de instructie heeft een interne en externe werking. De instructie geeft intern richting aan de wijze waarop de leerplichtambtenaar haar taken binnen de gemeente uit dient te voeren en extern hoe de leerplichtambtenaar omgaat met personen en instanties buiten het gemeentelijke apparaat: ouders, jongeren, scholen, maar ook in samenwerking met (andere) ketenpartners als:

- Onderwijsinspectie
- Politie
- Bureau Jeugdzorg
- Schoolmaatschappelijk werk
- Raad voor de Kinderbescherming
- Openbaar Ministerie

Het is wenselijk om de samenhang tussen leerplicht en RMC in de instructie vast te leggen, daarom is gekozen voor een ambtsinstructie leerplicht/RMC.

In feite is de ambtsinstructie de uitwerking van de leerplichtwet en de RMC-regeling, die het kader vormt voor de werkwijze van de leerplicht/RMC-functionaris.

In de instructie zijn weinig tot geen bepalingen opgenomen die in wetgeving zijn opgenomen. De instructie moet dan ook in nauwe samenhang met de wetgeving gelezen worden. Met wetgeving wordt hier niet alleen op de Leerplichtwet en de onderwijswetten gedoeld, maar ook op de andere relevante wetgeving, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb), het Wetboek van Strafrecht en de Wet bescherming persoonsregistratie (Wbp).

In de instructie wordt de aanduiding 'consulent Leerplicht/RMC' gebruikt in de zin van artikel 16, lid 1 van de Leerplichtwet: de als zodanig aangewezen functionaris die de eed of de belofte heeft afgelegd.

De instructie gaat er van uit dat de consulent Leerplicht/RMC over de bevoegdheid als BOA beschikt, zodat voor strafrechtelijke handhaving de medewerking van de politie niet noodzakelijk is.

De artikelen die gebruikt zijn in de instructie komen niet overeen met de artikelen uit de Leerplichtwet en de RMC-wetgeving. Bij ieder artikel staat wel genoemd met welke wettelijke artikelen er een relatie is.

Taakverdeling

In het totale takenpakket van leerplicht- en RMC-functie zijn werkzaamheden van uiteenlopend niveau en verschillende complexiteit te onderkennen. De werkzaamheden kunnen worden verdeeld over de functies: consulent Leerplicht/RMC, administratief medewerker en bureauhoofd.

Mandaatverlening

Mandaat betekent letterlijk volmacht. Burgemeester en wethouders kunnen rechtstreeks de consulent Leerplicht/RMC mandateren. De gemandateerde consulent Leerplicht/RMC neemt dus namens burgemeester en wethouders een beslissing. Anders zou hij dit doen als vertegenwoordiger en dan is er sprake van delegeren.

De consulent Leerplicht/RMC is in deze instructie gemandateerd voor de artikelen:

- 3a Leerplichtwet, vervangende leerplicht;
- 3b Leerplichtwet, vervangende leerplicht laatste schooljaar, en
- 15 Leerplichtwet, vrijstelling voor het volgen van ander onderwijs.

Toezichthouder

Artikel 16 Leerplichtwet, eerste lid, bepaalt: "Het toezicht op de naleving van deze wet is opgedragen aan burgemeester en wethouders. Zij wijzen daartoe een of meerdere ambtenaren aan." Het tweede lid van artikel 16 bepaalt dat deze ambtenaren de eed of belofte moeten afleggen voordat zij hun ambt aanvaarden. In de leerplichtregeling 1995 is daartoe in artikel 9 de tekst van de ambtseed opgenomen.

De aanwijzing van ambtenaren in artikel 16, eerste lid, Leerplichtwet betekent dat de consulent Leerplicht/RMC toezichthouder is zoals bedoeld in artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

De bepalingen van de Awb met betrekking tot de toezichthouder, en dus ook de consulent Leerplicht/RMC, zijn, kort samengevat, de volgende:

- artikel 5:12: legitimatie tonen (volgens een door de minister van Justitie aangewezen model 12);
- artikel 5:13: redelijk gebruikmaken van bevoegdheden;
- artikel 5:14: mogelijkheid tot beperking van bevoegdheden bij wet of bij besluit van het bestuursorgaan;
- artikel 5:15: bevoegdheid tot betreden van elke plaats met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner, zonedig met behulp van de sterke arm, en vergezeld van personen die de toezichthouder aanwijst;
- artikel 5:16: bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen;
- artikel 5:17: bevoegdheid tot het inzien van zakelijke gegevens en tot het maken van kopie daarvan (ter plekke of na medeneming voor korte tijd);
- artikel 5:20: een ieder is verplicht aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die de toezichthouder redelijkerwijs kan vorderen.

Termijnen

In diverse artikelen van de instructie zijn termijnen opgenomen, met het oog op een goede voortgang van de werkzaamheden. Deze termijnen zijn soms in de wet te vinden.

Als dat het geval is, is dat in de artikelsgewijze toelichting aangegeven. De niet in de wet opgenomen termijnen zijn in de tekst van de instructie opgenomen en gelden als termijn van orde.

Last onder dwangsom

In een aantal artikelen in de instructie (artikel 3, lid 6 en artikel 6, lid 14 van de instructie) is de bevoegdheid voor de consulent Leerplicht/RMC opgenomen om voorstellen aan het college te doen voor het toepassen van last onder dwangsom. Dit bestuursrechtelijke handhavingsinstrument is op het vlak van de leerplichttaken nog niet veel toegepast. Uit jurisprudentie is wel gebleken dat de bevoegdheid daartoe bestaat. Artikel 125 Gemeentewet geeft aan het college de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen, omdat zij krachtens de Leerplichtwet met de handhaving van die wet zijn belast. Artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft dan aan het college ook de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen.

Deze sancties kunnen onder bepaalde omstandigheden effectiever zijn dan de 'klassieke' strafrechtelijke sancties (het opmaken van proces-verbaal), vooral wanneer voor voortzetting van de overtreding, dan wel herhaling daarvan, gevreesd moet worden. Het onderscheid tussen strafrechtelijk optreden en bestuursrechtelijk optreden kan zo getypeerd worden:

- in het strafrecht wordt de overtreding als zodanig bestraft;
- in het bestuursrecht worden maatregelen genomen om de niet toegestane situatie ongedaan te maken of om te zorgen dat de overtreding niet voortduurt of herhaald wordt.

In beginsel kunnen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke optreden naast elkaar bestaan. Daarover bestaat in de juridische literatuur wel overeenstemming. De overtreding van de verplichting tot inschrijving en/of regelmatig schoolbezoek, die krachtens de Leerplichtwet bestaat, is een zogenaamde duurovertreding: elke dag dat de betrokkenen (ouder, leerling) in verzuim blijven, duurt de overtreding voort. Daarom is het opleggen van een last onder dwangsom, die volgens artikel 5:32, tweede lid Awb ertoe strekt de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel herhaling van overtreding te voorkomen, bij absoluut of relatief verzuim (bijvoorbeeld ernstig luxe verzuim) in principe een passend instrument.

De dwangsom kan tot een hoog bedrag oplopen. Wanneer de overtreders echter niet ruim bij kas zitten, zal dit instrument niet helpen: waar niets is, is niets te halen. Verder is het goed erop te wijzen dat in artikel 5:32, vierde lid, onder meer staat aangegeven dat het als dwangsom vastgestelde bedrag in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Toepassing van de bestuursrechtelijke instrumenten is een taak van het bestuursorgaan, de gemeente. Een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom is een besluit waarop de rechtsbescherming van de Awb van toepassing is.