

Rapport

Een waarschuwing van de leerplichtambtenaar

Een onderzoek naar afhandeling van schoolverzuim door de gemeente Hoorn

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over Gemeente Hoorn gegrond.

Datum: 20 december 2016

Rapportnummer: 2016/118

KADER

Deze klacht gaat over de afhandeling van een melding van schoolverzuim die luxeverzuim wordt genoemd. Volgens de Leerplichtwet gaat het bij luxeverzuim om ongeoorloofde afwezigheid (door ouders veroorzaakt) doordat de leerplichtige buiten de schoolvakanties om, op vakantie gaat. Dit is dus wat anders dan verzuim als ouders onvoldoende gezag (kunnen) uitoefenen om hun kind naar school te sturen, wat zich uit in spijbelgedrag van het kind.

AANLEIDING

De heer en mevrouw Z. zouden begin mei 2015 in Nederland trouwen en wilden daarna met hun vier kinderen naar het buitenland reizen om daar een bijzondere huwelijks-ceremonie te houden. Twee maanden van tevoren verzochten zij de scholen van hun kinderen om drie dagen extra verlof aansluitend op de meivakantie. Dit verzoek werd door de school van één van hun dochters afgewezen. De andere scholen gingen wel akkoord.

De heer en mevrouw Z. maakten bezwaar tegen dit besluit van de school en verzochten de rechter om een voorlopige voorziening te treffen om ervoor te zorgen dat het besluit ongedaan werd gemaakt en zij alsnog met alle kinderen naar het buitenland konden reizen. De rechter wees het verzoek af, maar tijdens de zitting kwam de vraag op of partijen er toch niet onderling uit zouden kunnen komen.

Mevrouw Z. diende op 22 april 2015 een herziene verlofaanvraag in met als reden dat zij door haar werkgever niet in de gelegenheid werd gesteld om twee weken aaneengesloten vakantie op te nemen. Bij het indienen van de aanvraag beschikte zij nog niet over een werkgeversverklaring. De verlofaanvraag werd vlak voor de meivakantie goedgekeurd onder de voorwaarde dat zij deze verklaring vóór 1 juni 2015 alsnog zou inleveren bij de school. Als dat niet zou gebeuren, zou het verlof met terugwerkende kracht als ongeoorloofd afwezig worden gemeld bij de leerplichtambtenaar.

Na terugkomst in Nederland lukte het mevrouw Z. niet om de werkgeversverklaring tijdig te bemachtigen en op 8 juni 2015 gaf de school een " kennisgeving vermoedelijk ongeoorloofd schoolverzuim" af. Daarop volgde een bericht van de leerplichtambtenaar van de gemeente aan de heer en mevrouw Z. dat er was besloten een proces- verbaal op te maken. Zij zouden als verdachte worden gehoord en werden uitgenodigd om een verklaring af te leggen. Daarbij werd vermeld dat als ze niet op de oproep zouden reageren, in ieder geval een proces- verbaal opgemaakt zou worden.

Voorafgaand aan dit gesprek hadden de heer en mevrouw Z. nog vragen over de gang van zaken. De leerplichtambtenaar lichtte toe dat hij hen formeel als verdachten moest oproepen als er sprake was van ongeoorloofd verzuim, maar dat hij tijdens het verhoor kon besluiten om af te zien van het opmaken van het proces- verbaal. De heer en mevrouw Z. waren dan wel niet verplicht te verschijnen, maar als ze na een tweede uitnodiging nog niet zouden reageren of verschijnen, dan zou hij het proces- verbaal zonder hun verklaring naar het OM zenden.

Tijdens het gesprek met de leerplichtambtenaar gaven de heer en mevrouw Z. alle informatie. Na het gesprek ontvingen zij een brief van de leerplichtambtenaar. In de brief stond onder meer dat zij tijdens het gesprek de brief met de (voorwaardelijke) goedkeuring voor drie dagen verlof voor hun dochter aan hem hadden overhandigd. De school had de leerplichtambtenaar niet van deze vrijstelling op de hoogte gesteld en ook niet van het feit dat er later niet aan de gestelde voorwaarde van de werkgeversverklaring was voldaan. Bovendien was de vrijstelling verleend namens de directeur van de school door iemand die hiertoe niet bevoegd was. De leerplichtambtenaar overwoog dat voor een consequent gemeentelijk handhavingsbeleid het beschikken over alle relevante informatie omtrent verlening van vrijstellingen door een schoolinstelling een voorwaarde is. Omdat hier geen sprake van was had hij besloten géén officiële waarschuwing te geven.

De kous leek daarmee af, totdat zeven weken later toch een officiële waarschuwing van de gemeente volgde vanwege ongeoorloofd schoolverzuim van hun dochter. Het ging uiteindelijk om twee dagen ongeoorloofd verzuim; voor één dag was verlof toegekend vanwege het huwelijk. In de brief verwees de gemeente naar de eerdere brief, informatie die nadien van school was verkregen en de Leerplichtwet. Uitgelegd werd dat als er weer een melding van (ongeoorloofd) schoolverzuim van hun kind zou worden ontvangen, de heer en mevrouw Z. zouden worden opgeroepen om daarover te praten en dat het zou kunnen dat hierna een proces- verbaal zou worden opgemaakt.

De heer Z. was het er niet mee eens. Hij vond de gang van zaken niet transparant, hij wilde graag een oordeel over het optreden van de leerplichtambtenaar en bovendien verwijdering van de officiële waarschuwing. Hij vroeg zich af wat de inhoud van de nieuwe informatie was geweest die geleid had tot deze heroverweging.

De gemeente liet weten dat de inhoudelijke afhandeling door de leerplichtambtenaar niet goed was gegaan. Hij had de beschikbare informatie onjuist beoordeeld. Toen dit duidelijk was geworden, vormde dit de reden om alsnog een waarschuwing af te geven. De gemeente erkende dat verzoeker terecht aangaf niet tevreden te zijn over de wijze waarop de leerplichtambtenaar dit heeft afgehandeld, maar zag geen reden om terug te komen op het besluit om een officiële waarschuwing te geven.

De heer Z. was niet tevreden met deze reactie en wendde zich met zijn klacht tot de Nationale ombudsman.

KLACHT VAN DE HEER Z.

De heer Z. klaagt over de wijze waarop de gemeente de melding van vermoedelijk ongeoorloofd schoolverzuim van de school van zijn dochter heeft afgehandeld. Hij vindt het onjuist dat de gemeente hem in eerste instantie heeft bericht dat hij geen officiële waarschuwing zou ontvangen, en daar later toch toe is overgegaan.

REACTIE VAN DE GEMEENTE

De gemeente acht de klacht ongegrond. Nadat de kennisgeving van ongeoorloofd verzuim was binnen gekomen was de melding volgens het Protocol Luxeverzuim Primair en Voortgezet onderwijs in behandeling genomen door de leerplichtambtenaar. Op basis

hiervan was de heer Z. opgeroepen voor een gesprek. In dat gesprek verstrekte de heer Z. informatie over de afspraken tussen hem en school over het alsnog verlenen van het verlof onder de voorwaarde dat één van de ouders een werkgeversverklaring zouden overleggen aan school. Deze informatie had de leerplichtambtenaar op dat moment nog niet van school ontvangen. Op basis van de op dat moment door school aangeleverde informatie heeft de leerplichtambtenaar juist gehandeld door geen officiële waarschuwing te geven. Toen de school later de afspraken bevestigde en ook het feit dat er geen werkgeversverklaring was overlegd door mevrouw Z., werd duidelijk dat de heer en mevrouw Z. het ongeoorloofd verzuim niet konden "legitimeren". Op basis van deze informatie was alsnog overgegaan tot het afgeven van een officiële waarschuwing.

De gemeente laat nog weten dat het Protocol Luxeverzuim in de hele regio geldt om zo een uniform handhavingsbeleid te creëren. In het protocol staat een stappenplan. Daarin staat opgenomen dat de schooldirecteur binnen een week na de constatering van één of meer dagen luxeverzuim een melding hiervan doet bij de gemeente. De gemeente stuurt na melding van de eerste dag in een schooljaar binnen 14 dagen een waarschuwingsbrief. Na constatering van de tweede dag of twee aaneengesloten dagen verzuim worden ouders binnen 14 dagen uitgenodigd voor een gesprek met de leerplichtambtenaar. Daar wordt hen meegedeeld dat er bij een volgende melding een proces-verbaal wordt opgemaakt. Na melding van een derde verzuim dag of drie aaneengesloten verzuimdagen wordt binnen twee maanden een proces-verbaal opgemaakt.

REACTIE VAN DE HEER Z.

De heer Z. concludeert dat "de vermeende aanvullende informatie" dezelfde informatie is die zijn echtgenote en hij de leerplichtambtenaar hadden verstrekt. Op basis van die informatie had de leerplichtambtenaar nu juist besloten geen waarschuwing te geven. Verder merkt hij op dat de school een kennisgeving van vermoedelijk ongeoorloofd verzuim heeft opgemaakt terwijl de schooldirecteur vooraf wist dat er een risico was dat deze verklaring niet zou worden afgegeven door de werkgever van zijn echtgenote. De heer Z. ziet het zo: school, zijn echtgenote en hij hebben dit risico op de koop toe genomen. Zo'n kennisgeving wordt opgemaakt als school niet weet waar een leerling is geweest of als er van te voren geen toestemming is gegeven. Voorwaardelijke toestemming pas niet in het huidig beleid, laat staan dat er een sanctie op staat, aldus de heer Z. Dit is volgens hem ook de reden die de leerplichtambtenaar noemde in het gesprek, om geen waarschuwing te geven.

BEOORDELING

Het vereiste van goede motivering houdt in dat de overheid haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uitlegt. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn.

De Nationale ombudsman ziet dat er in deze zaak een hoop gedoe is ontstaan tussen de gemeente en verzoekers rond hun verzoek om drie dagen verlof van school voor hun kinderen aansluitend op de meivakantie. Het begon er allemaal mee dat ouders voor één van de kinderen geen toestemming kregen voor de verlenging van de meivakantie, terwijl zij voor de andere kinderen die op een andere school zaten, wél toestemming hadden gekregen. Vervolgens vochten de ouders het besluit aan en het lijkt erop dat er toen gezocht is naar een mogelijkheid om ouders tegemoet te komen door op basis van een andere vrijstellingsgrond alsnog (voorwaardelijk) toestemming te verlenen. Uiteindelijk is dit niet goed uitgepakt; doordat mevrouw Z. geen werkgeversverklaring kon overleggen is de voorwaardelijke toestemming alsnog vervallen.

De gemeente verwijst voor het beleid naar het Protocol Luxeverzuim. Hoewel de opzet van dit protocol is om een uniform handhavingsbeleid te creëren, laat deze zaak zien dat dit niet kan voorkomen dat verschillende scholen in één gemeente verschillend omgaan met een verzoek om extra verlof. Voor ouders die hun kinderen op verschillende scholen binnen een gemeente hebben is dat moeilijk te accepteren, zeker als niet duidelijk is waarom de ene school wel akkoord gaat en de andere school niet. Het wekt dan ook geen verbazing dat de heer en mevrouw Z. zich niet bij de afwijzing van die ene school die geen toestemming voor de verlenging van de meivakantie gaf, hebben neergelegd. Hoe de school dit verzoek heeft afgehandeld is overigens geen onderwerp van dit onderzoek.

De klacht over de gemeente spitst zich toe op het afgeven van een officiële waarschuwing. De ombudsman vroeg zich af wat nu eigenlijk de consequentie is van een officiële waarschuwing. In elk geval blijkt uit een officiële waarschuwing dat de gemeente heeft vastgelegd dat er sprake is van ongeoorloofd verzuim en dit kan dan gevolgen hebben voor de afhandeling van een volgende verzuimmelding.

De beslissing om alsnog een officiële waarschuwing te geven kwam onverwacht voor de heer en mevrouw Z. Zij hadden immers te horen gekregen dat de leerplichtambtenaar geen verdere stappen tegen hen zou ondernemen en de leerplichtambtenaar bovendien ook kritisch was over de manier waarop school had gehandeld. Dit was ook schriftelijk aan hen bevestigd.

De gemeente heeft in dit onderzoek niet goed duidelijk kunnen maken waarom er op het eerste bericht wordt teruggekomen en alsnog een officiële waarschuwing volgt. De informatie waarop de officiële waarschuwing was gebaseerd was immers al door de heer en mevrouw Z. verstrekt aan de leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar gaf aan dat juist het feit dat de school had nagelaten hem te informeren een reden was om geen officiële waarschuwing te geven. Daaruit mochten de heer en mevrouw Z. opmaken dat er niet alsnog een waarschuwing zou volgen, ook niet in het geval er later nog contact met school zou worden opgenomen.

Vervolgens heeft de gemeente in reactie op de klacht in eerste instantie erkend dat de inhoudelijke afhandeling door de leerplichtambtenaar niet goed was gegaan. De leerplichtambtenaar zou de beschikbare informatie onjuist hebben beoordeeld. Tijdens dit onderzoek liet de gemeente echter expliciet weten dat de leerplichtambtenaar wél juist

had gehandeld door in eerste instantie geen officiële waarschuwing te geven. En daarbij stelt de gemeente geen vraagtekens bij de manier waarop in deze zaak is gehandeld.

De Nationale ombudsman ziet dat de heer en mevrouw Z. er tegen aan liepen dat de scholen van hun kinderen verschillend omgingen met hun verlovverzoek. Vervolgens heeft er geen goede afstemming bij de gemeente heeft plaatsgevonden over de aanpak van deze zaak. De gemeente zag zich kennelijk genoodzaakt terug te komen op een eerdere (positieve) beslissing jegens de heer en mevrouw Z. Dit is in het algemeen niet onjuist, maar de gemeente moet dan wel een goed verhaal hebben. Dit "goede verhaal" ontbreekt in deze zaak en dat maakte de gang van zaken onbegrijpelijk voor de heer en mevrouw Z. De Nationale ombudsman acht dit in strijd met het vereiste van goede motivering. Al met al heeft dit veel onrust en spanning veroorzaakt voor de heer en mevrouw Z.

Op dit punt is de onderzochte gedraging niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de afdeling Leerplichtzaken van de Gemeente Hoorn is gegrond wegens strijd met het vereiste van goede motivering.

AANBEVELING

De Nationale ombudsman geeft de Gemeente Hoorn in overweging om hun beslissing om een officiële waarschuwing te geven, te heroverwegen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen