

Rapport Gemeentelijke Ombudsman

Onbegrijpelijke brief Bureau Leerplicht Gemeente Amsterdam Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling Bureau Leerplicht Plus

18 augustus 2010
RA1054324

Samenvatting

Een vrouw kan zich niet vinden in een kennisgeving van het Bureau Leerplicht Plus. Deze heeft betrekking op de zomervakantie 2009 waarin werd gemeld dat het vermoeden bestaat dat zij haar kind buiten de schoolvakantie op vakantie liet gaan. Uit de kennisgeving blijkt dat het Bureau Leerplicht Plus haar verklaringen over de afwezigheid van haar zoon in twijfel trekt. Het Bureau Leerplicht Plus ziet af van een proces-verbaal, maar besluit wel de aan- en afwezigheid van de zoon te volgen. De vrouw kan zich hierin niet vinden en dient schriftelijk bezwaren in. De reactie daarop luidt dat de kennisgeving geen beschikking is en bezwaar niet mogelijk. Inhoudelijk wordt er niet gereageerd op haar bezwaren. De vrouw stapt naar de ombudsman.

Uit onderzoek van de ombudsman blijkt dat de dienst in de totale verzuimgeschiedenis over het schooljaar 2008-2009 aanleiding zag voor de kennisgeving, waarbij aangekondigd is dat de aan- en afwezigheid van de zoon gevolgd zal worden. Vast staat dat dit niet in de motivering van de kennisgeving staat, die was dus niet begrijpelijk voor de vrouw. Ook is de motivering niet logisch: de verklaringen worden in twijfel getrokken, maar gerichte vervolgmaatregelen blijven uit. Daarnaast had het Bureau Leerplicht Plus de bezwaren als klacht in behandeling moeten nemen. Nu dat alles is nagelaten heeft de dienst zowel in strijd met het motiveringsvereiste als ook het vereiste van fair play gehandeld.

Oordeel

De onderzochte gedraging is voor wat betreft:

- De onderbouwing van een kennisgeving leerplichtwet: onzorgvuldig;
- De behandeling van een klacht daarover: onbehoorlijk

Verzoek

Het verzoek tot onderzoek is op 15 februari 2010 schriftelijk ingediend en betreft de Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Bureau Leerplicht Plus.

Bevindingen

Algemeen

Doel van de Leerplichtwet is dat alle leerplichtigen onderwijs volgen. Ouders, voogden of feitelijkke verzorgers zijn verplicht overeenkomstig de Leerplichtwet te zorgen dat de jongere de school bezoekt. Het toezicht op de naleving van de Leerplichtwet is opgedragen aan Burgemeester en Wethouders. Zij wijzen voor de uitvoering van dit toezicht leerplichtambtenaren aan.

In Amsterdam ligt de uitvoering van de Leerplichtwet bij de medewerkers van het Bureau Leerplicht Plus, onderdeel van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Het Bureau Leerplicht Plus ondersteunt, informeert en adviseert scholen bij het tegengaan van ongeoorloofd schoolverzuim. Als het ondanks de voorlichting en preventie niet lukt het schoolverzuim te beëindigen kan Bureau Leerplicht Plus de ouders een schriftelijke waarschuwing geven. Ook kan proces-verbaal worden opgemaakt, eventueel met een boete.

Aanleiding

Bureau Leerplicht Plus stuurt verzoekster op 26 november 2009 een kennisgeving vanwege vermoed luxe schoolverzuim¹ in juni 2009. In de kennisgeving staat het volgende:

“U heeft een verklaring bij de leerplichtambtenaar afgelegd, zowel u als het Marcanti College heeft niet of onvoldoende kunnen aantonen dat uw kind niet voor de zomervakantie van school heeft verzuimd of niet eerder op vakantie is geweest. Op grond van deze tekortkoming aan bewijs is er van een proces-verbaal afgezien”.

Ook laat het Bureau Leerplicht Plus weten in de toekomst extra aandacht te besteden aan de aan- en afwezigheid van verzoeksters zoon.

Omdat deze kennisgeving erop neerkomt dat Bureau Leerplicht Plus twijfelt aan verzoeksters verklaringen en de verklaringen van de school rond de afwezigheid van verzoeksters zoon voor de zomervakantie - in juni 2009, kan verzoekster zich daarin niet vinden. Ze ervaart de kennisgeving als een waarschuwing en dreigement.

Daarom stuurt ze op 9 december 2009 haar schriftelijke bezwaren naar het Bureau Leerplicht Plus. Daarin geeft ze aan dat haar zoon in juni ziek was. Ook schrijft ze dat het Bureau Leerplicht Plus deugdelijk onderzoek moet doen alvorens verzoeksters verklaring en de verklaringen van de school in twijfel te trekken.

de behandeling van de klacht / het bezwaar door de dienst

Bij gebrek aan een antwoord op haar bezwaren, rappelleert verzoekster zes weken later, en als ze begin februari 2010 nog niets heeft vernomen wendt ze zich tot de Ombudsman.

Dan blijkt dat het Bureau Leerplicht Plus inmiddels op 25 januari 2010 per brief heeft gereageerd op verzoeksters bezwaren. Dezelfde medewerker van Bureau Leerplicht Plus die de kennisgeving luxe schoolverzuim heeft opgesteld laat in deze reactie weten dat de kennisgeving geen beschik-

¹ Luxe verzuim houdt in dat een leerplichtig kind zonder toestemming van de school buiten de schoolvakantie op vakantie gaat.

king is, en daartegen geen bezwaar mogelijk is. Op verzoeksters inhoudelijke bezwaren gaat men niet verder in.

klachtomschrijving

Het onderzoek van de ombudsman richt zich op:

- de onderbouwing van een kennisgeving inzake de Leerplichtwet;
- de behandeling van een klacht daarover.

reactie van Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling - Bureau Leerplicht Plus

De dienst deelt de ombudsman het volgende mee.

de onderbouwing van een kennisgeving leerplichtwet

De procedure van het onderzoek naar een verzuimmelding is doorgaans als volgt: in het kader van een verzuimmelding wordt de ouder/verzorger en/of de leerling gehoord, net als de school. Omdat de zienswijzen van ouder / leerling niet altijd overeenstemmen met de zienswijze van de school moeten beide partijen hun zienswijze met bewijs onderbouwen. Deze zienswijzen en de bewijsstukken vormen het feitenmateriaal op basis waarvan de leerplichtambtenaar beslist over een vervolgactie.

Hoewel de school in deze zaak in eerste instantie een melding luxe verzuim over de data 15 juni 2009 en 18 juni 2009 heeft gedaan bleek dat achteraf niet correct. Het ging om gedeeltelijk ongeoorloofde absentie en tandartsbezoek.

Het bewijsmateriaal en de verklaringen van verzoekster en de school leverden onvoldoende feitenmateriaal op om het luxe verzuim in juni 2009 vast te stellen en daarmee onvoldoende aanknopingspunten voor gerichte vervolgactie, zoals een proces-verbaal. In die zin is er in dit geval niet zozeer sprake geweest van het in twijfel trekken van de zienswijze van één van de partijen, maar was er gebrek aan feiten, ter bepaling van vervolgactie.

Uit het totale verzuimoverzicht van de school echter blijkt sprake te zijn van een aanzienlijke afwezigheid van verzoeksters zoon: in de periode van 16 september 2008 tot 19 juni 2009 ging het in totaal om 250 uur afwezigheid, waarvan 194 uur geoorloofd² en 56 uur ongeoorloofd. Deze verzuimgeschiedenis heeft meegewogen bij de beslissing van de leerplichtambtenaar om de kennisgeving te verzenden.

Met de kennisgeving heeft het Bureau Leerplicht Plus verzoekster wél een waarschuwing gegeven dat het Bureau het verzuim in de toekomst volgen zal. De totale verzuimgeschiedenis was daarvoor aanleiding. Het Bureau Leerplicht Plus kan altijd een waarschuwing geven, ook wanneer er alleen sprake is van geoorloofd verzuim.

de behandeling van een klacht daarover

Omdat de kennisgeving geen op rechtsgevolg gericht besluit betreft, kon hiertegen geen bezwaar worden ingediend. De betrokken leerplichtambtenaar had vervolgens wel moeten beoordelen of de bezwaren als klacht in behandeling moesten worden genomen. Die afweging heeft het Bureau Leerplicht Plus evenwel niet gemaakt. In de tweede helft van 2010 zal het Bureau Leerplicht Plus het voorlichtingsmateriaal van de Gemeentelijke ombudsman over klachtherkenning aan leer-

² Bv: ziekte.

plichtambtenaren aanbieden, waardoor klachten in de toekomst hopelijk als zodanig worden herkend en behandeld. Ook zal de nieuwsbrief van het Bureau Leerplicht Plus deze zaak aan de orde brengen, waardoor het klachtenbewustzijn bij leerplichtambtenaren wordt verbeterd.

reacties op bevindingen

Het resultaat van het onderzoek is als verslag van bevindingen naar verzoekster en naar de dienst gestuurd teneinde een nadere reactie mogelijk te maken.

Zowel verzoekster als het Bureau Leerplicht Plus hebben gereageerd. De reactie van Bureau Leerplicht Plus is in het verslag verwerkt. Verzoeksters reactie bood geen aanleiding voor aanpassing van het verslag.

Beoordeling

De ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen ³.

Behoorlijkheidsvereisten

Indien naar het oordeel van de ombudsman de gedraging niet behoorlijk is, vermeldt hij in het rapport welk vereiste van behoorlijkheid is geschonden ⁴. In dit onderzoek toetst hij de gedragingen achtereenvolgens aan het motiveringsvereiste en het vereiste van fair play.

Overwegingen

De onderbouwing van een kennisgeving leerplichtwet

Het motiveringsvereiste houdt in dat de motivering op de individuele zaak is toegesneden, feitelijk juist is, logisch voortvloeit uit het overheidshandelen en kenbaar is. Het vereiste brengt mee dat een bestuursorgaan alle beslissingen van een logische en kenbare onderbouwing voorziet. Dat geldt ook voor correspondentie met burgers, en niet alleen voor besluiten waartegen bezwaar mogelijk is.

Vast staat dat de kennisgeving vanwege vermoed luxe schoolverzuim betrekking had op verzuim in juni 2009, terwijl na onderzoek is gebleken dat de kennisgeving mede was gebaseerd op de verzuimgeschiedenis over het gehele voorbije schooljaar. Vast staat dat dat laatste niet in de motivering was opgenomen, en daarmee niet kenbaar was voor verzoekster.

Daarnaast staat vast dat de kennisgeving inzake de leerplicht geen logische onderbouwing bevatte: Geconstateerd is dat verzoekster niet heeft aangetoond dat er geen sprake was van het buiten school houden van haar kind. Hierdoor is bij verzoekster begrijpelijkerwijze de indruk gewekt dat het Bureau Leerplicht Plus haar verklaringen over de absentie in twijfel trok. In het licht daarvan is het vervolgens onlogisch dat het Bureau toch afziet van gerichte vervolgacties: het één is met het ander in tegenspraak.

³ artikel 9:27 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

⁴ artikel 9:36 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

Van het Bureau Leerplicht had mogen worden verwacht dat het in zijn motivering duidelijk had gemaakt dat de kennisgeving gebaseerd was op de hele verzuimgeschiedenis van verzoeksters zoon. Daarnaast had het in de rede gelegen dat de dienst een logische onderbouwing had gegeven voor de waarschuwing die men in de kennisgeving gaf. Dát had gekund door duidelijk in de kennisgeving te vermelden dat er weliswaar onvoldoende bewijs was om het luxe verzuim in juni vast te stellen, maar dat de totale verzuimgeschiedenis wél aanleiding was voor een waarschuwing, waarbij besloten is de aan-en afwezigheid van verzoeksters zoon in de toekomst te volgen. Nu de genoemde toelichting is nagelaten is het vereiste geschonden.

De behandeling van een klacht daarover

Het fair play vereiste houdt in dat een bestuursorgaan de burger de mogelijkheid geeft zijn procedurele kansen te benutten. Dat brengt mee dat het bestuursorgaan klachten als zodanig herkent en overeenkomstig de regels die daarover in de Awb zijn vastgelegd moet behandelen. Vast staat dat het Bureau Leerplicht Plus verzoeksters klachten niet als zodanig heeft herkend en daarmee niet aan inhoudelijke behandeling is toegekomen. Júíst als een burger schriftelijk bezwaren uit tegen een beslissing of handeling die geen besluit in de zin van de Awb betreft en waartegen bijgevolg bezwaar uitgesloten is moet het betreffende bestuursorgaan attent erop zijn die bezwaren als klacht te behandelen. Dat had het Bureau Leerplicht Plus in dit geval dan ook moeten doen, waarbij – conform de Awb⁵- de klacht behandeld had moeten worden door een andere ambtenaar dan degene die de kennisgeving inzake de Leerplichtweg had opgesteld. Door dit na te laten is het vereiste geschonden.

Overigens acht de ombudsman de manier waarop het Bureau Leerplicht Plus aandacht hieraan besteed middels de publicatie in haar nieuwsbrief getuigen van een houding die erkent dat klachtherkenning intern aandacht vereist.

Oordeel

De onderzochte gedraging is voor wat betreft:

- De onderbouwing van een kennisgeving leerplichtwet: onzorgvuldig;
- De behandeling van een klacht daarover: onbehoorlijk

⁵ Artikel 9:7 [1] van de Awb bepaalt dat de benadeling van een klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest.