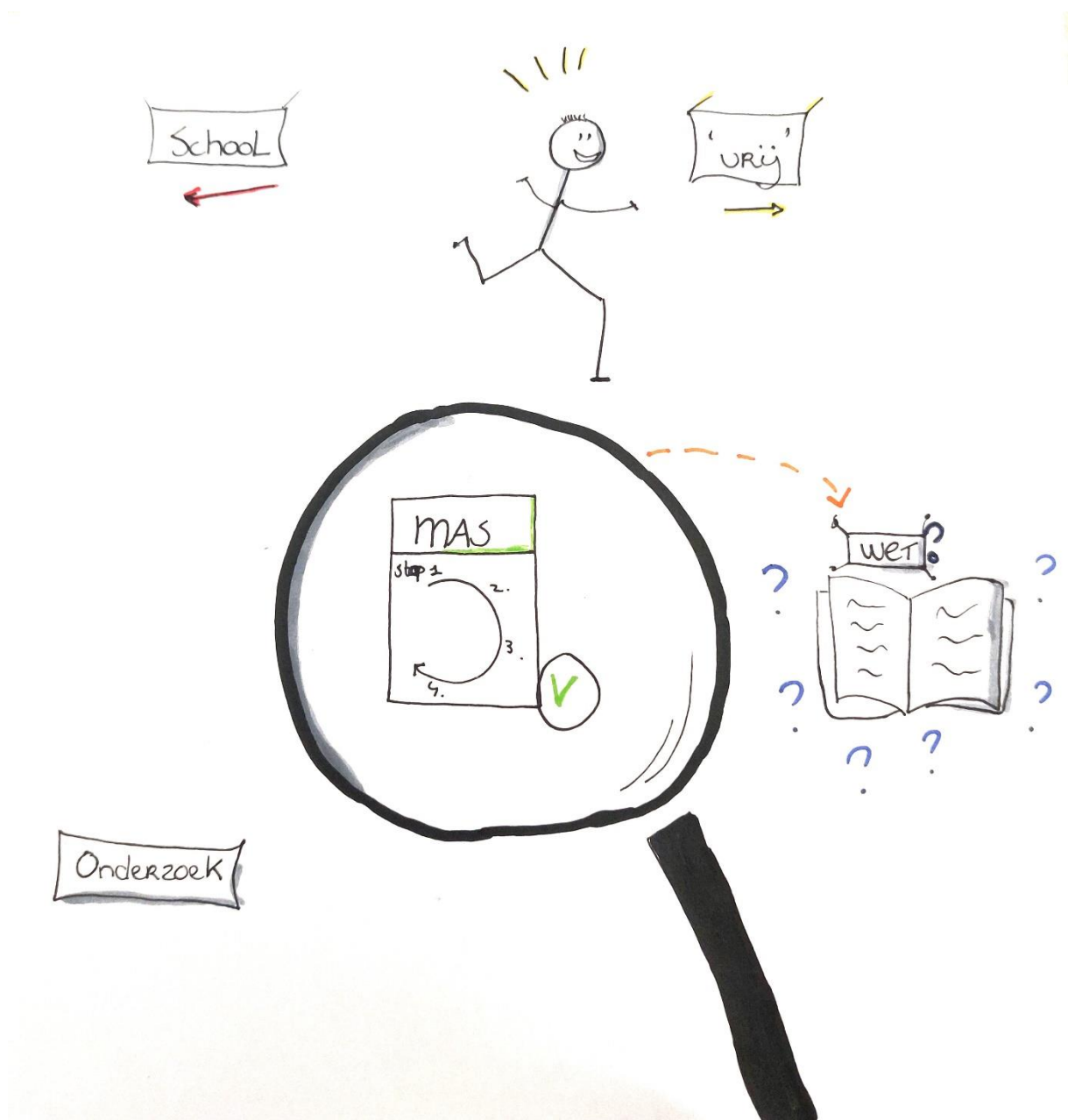


De MAS en de wet

Een verkenning naar:

1. de wettelijke grondslagen van de Methodische Aanpak Schoolverzuim in wetgeving en;
2. de verschillen tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingsmechanismen voor de leerplicht.



Mw. mr. dr. M.L. van Erp
28 september 2024

Versie 4

Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen.....	3
1. Inleiding.....	4
2. MAS versus LPW	6
3. Wettelijke grondslagen niet strafrechtelijke routes	10
3.1 Vrijwillige (jeugd)hulp.....	13
3.2 Dwang in een civiel kader	17
3.3 Last onder dwangsom	25
3.4 Melding sociale verzekeringsbank (SVB).....	26
4. Strafrecht & bestuursrecht -> enige verschillen in de rechtsbescherming en rechtspositie van leerplichtambtenaren, ouders en jongere	29
5. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	39
Bijlagen.....	43
Bijlage 1: Geschiedenis LPW	43
Bijlage 2: Strafrecht en de leerplicht	47
Bijlage 3: Bestuursrecht en de leerplicht.....	52
Bijlage 4: Halt-interventie schoolverzuim.....	57
Bijlage 5: Dwang in een strafrechtelijk kader	60

Lijst van gebruikte afkortingen

AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AOM	Aanwijzing OM-strafbeschikking
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Besluit Halt	Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024
BW	Burgerlijk Wetboek
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de Mens
JAH	Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt
JBT	Jeugdbeschermingstafel
LPW	Leerplichtwet
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
MAS	Methodische Aanpak Schoolverzuim
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Ondertoezichtstelling
OvJ	Officier van justitie
Rv	Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering
RvdK	Raad voor de Kinderbescherming
SAS	Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim
SFMO	Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen
Sr	Wetboek van Strafrecht
SV	Wetboek van Strafvordering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
VTB	Verzoek tot bespreking
VTO	Verzoek tot onderzoek
VOG	Verklaring omtrent het gedrag
Wgbo	Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015.
WJSG	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

1. Inleiding

Ingrado, de vereniging voor leerplichtambtenaren en doorstroompunt, zet zich in voor wetgeving waarin het recht op onderwijs en ontwikkeling van jongeren beter wordt geborgd dan nu het geval is en waarin leerplicht (of leerrecht-) ambtenaren een rol krijgen toebedeeld die dat ondersteunt.

In de komende jaren wil Ingrado de mogelijkheden daarvoor in kaart brengen op basis van verschillende onderzoeken/verkenningen. Op basis daarvan wil Ingrado in gesprek met leden en samenwerkingspartners om zo tot een gedragen standpunt te komen over alternatieve wetgeving ten behoeve van de bescherming van het recht op onderwijs en ontwikkeling van alle jongeren.

In de huidige Leerplichtwet (LPW) kunnen ouders/verzorgers¹ en/of jongeren vanaf 12 jaar strafrechtelijk worden vervolgd voor schoolverzuim. Volgens de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) is dwang in een strafrechtelijke kader slechts één van de routes die leerplichtambtenaren kunnen inzetten om schoolverzuim te stoppen. In plaats daarvan kunnen andere wegen bewandeld worden die vooral gericht zijn op ondersteuning met als doel schoolverzuim te beëindigen. De MAS is samen met het werkveld in 2017 ontwikkeld door Halt, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en Ingrado om (langdurige) schooluitval te voorkomen.

Doelstelling

In onderhavige opdracht wil Ingrado laten verkennen in hoeverre de MAS in de huidige wetgeving is geborgd, wat de consequenties zijn als de leerplicht alleen in het bestuursrecht wordt geregeld, en wat dat betekent voor (het handelingsrepertoire van) leerplichtambtenaren, ouders en jongeren. Op basis van de uitkomsten van die verkenning wil Ingrado in gesprek met haar leden.

Onderzoeksvragen

De vragen die Ingrado beantwoord wil zien zijn:

- 1) in hoeverre komen de uitgangspunten van de MAS overeen met de (letter en de geest) van de Leerplichtwet
- 2) Is er een wettelijke grondslag voor de door de leerplichtambtenaar in te zetten niet-strafrechtelijke routes uit de MAS in de LPW en/of in andere wetgeving?
- 3) Wat betekent het voor het handelingsrepertoire van leerplichtambtenaren als de strafrechtelijke sancties (Halt straf en de dwang in strafrechtelijk kader) uit de MAS verdwijnen en alleen de

¹ De LPW hanteert de term verantwoordelijke personen (Art. 2 lid 2 LPW). Dat kunnen de ouders zijn, maar dat hoeft niet. In dit onderzoek wordt ten behoeve van de leesbaarheid daarvoor gemakshalve de term 'ouders' gehanteerd.

(civiele en) last onder dwangsom blijft? En wat is het verschil voor ouders en jongeren tussen de strafrechtelijke sancties en de niet-strafrechtelijke sancties die de leerplichtambtenaar op kan leggen? Ergo, wat zijn de verschillen tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handelingsrepertoire voor de, leerplichtambtenaar, ouders en jongeren?

4) Wat zijn de aanbevelingen voor vervolgonderzoek?

Afbakening

De MAS kent vijf fasen van methodisch handelen: waarnemen, analyseren, plannen, handelen, evalueren. In de fasen ‘analyseren’ en ‘plannen’ maakt de MAS een onderverdeling in route A ‘geen luxeversuim’ en route B ‘luxeversuim’. In dit onderzoek staat de derde fase ‘plannen’ centraal, meer in het bijzonder ‘route A’.

Werkwijze bij het onderzoek

Het onderzoek is in juni 2024 gestart met het opstellen van een probleemanalyse. Ingrado (de opdrachtgever) en de onderzoeker hebben daarover meerdere keren overlegd en deze bijgesteld.

Vervolgens vond in juli en augustus het onderzoek plaats. Het onderzoek bestond uit een bestudering van wet- en regelgeving, documenten (MAS, richtlijnen) en literatuur. Het Nederlands recht is geraadpleegd. Dit met als doel te onderzoeken wat de uitgangspunten zijn (deelvraag 1) en of een wettelijke kader voor de in de MAS opgenomen routes bestaat (deelvraag 2). Tot slot is bestudeerd in hoeverre de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke route uit de MAS verschillen, om zo nader de rechtsmiddelen en gronden voor de leerplichtambtenaar, ouders en jongere te beschrijven. Op grond van de beantwoording van de deelvragen 1 tot en met 3 zijn enkele suggesties voor nader onderzoek genoemd in deelvraag 4.

De concept rapportage is vervolgens begin augustus met Ingrado besproken. Vervolgens is het rapport driemaal aangepast, waarbij de opmerkingen/vragen van Ingrado zo veel mogelijk zijn verwerkt. Dit rapport doet verslag van de opzet en uitkomsten van het verkennend onderzoek. Deze rapportage volgt qua opzet de genoemde onderzoeksvragen.

2. MAS versus LPW

In hoeverre komen de uitgangspunten van de MAS overeen met de (letter en de geest) van de Leerplichtwet?

Het uitgangspunt van de MAS is dat niet de strafrechtelijke kant centraal staat bij de aanpak van schoolverzuim. De MAS zet primair in op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp. De MAS omschrijft een zestal mogelijke routes² die bij ongeoorloofd verzuim (geen luxe verzuim) naar verwachting het beste resultaat hebben. Eén daarvan betreft de dwang in een strafrechtelijk kader. Alleen die route komt als uitgangspunt in de LPW terug. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de LPW in 1969 (en ook later in parlementaire stukken) – evenals de MAS – wel het uitgangspunt gehanteerd dat het toezicht op de naleving van de wet veel meer het karakter moest dragen van maatschappelijke zorg dan van justitieel optreden. De formalisering van de hulpverlenings/zorg component is uitgebleven in de tekst van de LPW. Het toezicht op de naleving van de LPW bestaat uit het verschaffen van strafrechtelijke middelen aan de leerplichtambtenaren om kinderen terug op school te krijgen. Of de uitgangspunten van de MAS overeen komen met de letter en geest van de LPW, is daarmee niet eenvoudig te duiden. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

➔ De conclusie is dat uit de wetsgeschiedenis van de LPW en uit de visie van de MAS volgt dat niet de strafrechtelijke kant centraal staat bij de aanpak van schoolverzuim. Maatschappelijke zorg stond/staat voorop. In de tekst van de LPW komt echter enkel de justitiële handhaving terug.

Schematische samenvatting

Figuur 1 Uitgangspunten MAS versus uitgangspunten LPW.

MAS	LPW
<i>Het doel van de aanpak is terug-/toeleiding naar een passend onderwijsprogramma</i>	<i>Het perspectief is het behalen van een startkwalificatie. Het resultaat van een 'geslaagde' handhaving is een geldboete of hechtenis.³</i>
<i>Vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop</i>	<i>Het toezicht op de naleving van de LPW moest meer het karakter dragen van maatschappelijke zorg dan van justitieel optreden. Die visie is niet geformaliseerd in de LPW, maar volgt uit de memorie van toelichting.</i>

² Op p. 13 van de MAS worden grofweg 4 mogelijke routes genoemd: (1) vrijwillige (jeugd)hulp, (2) Halt-interventie schoolverzuim, (3) dwang in een civiel kader en (4) dwang in een strafrechtelijk kader. Daarnaast worden de Last onder dwangsom genoemd, en voor de kwalificatieplichtige jongere de maatregel SVB.

³ Art. 26 LPW.

Toelichting

MAS

De MAS zet primair in op preventie en vrijwillige (jeugd)hulp. De strafrechtelijke kant van de aanpak van schoolverzuim staat niet centraal.⁴ Dat volgt uit de visie van de MAS:

I. Het doel van de aanpak is terug-/toeleiding naar een passend onderwijsprogramma

II. Vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop

III. Ketensamenwerking draagt bij aan een effectieve aanpak van schoolverzuim

IV. De aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus.⁵

De MAS kent een schakelrol toe aan de leerplichtambtenaar in de brede keten voor verzuim.

‘Om het ‘volgen van onderwijs’ voor zo veel mogelijk kinderen te realiseren is een gecoördineerde en optimale inzet van alle betrokken ketenpartners in het sociaal domein en/of de jeugdstrafrechtketen (scholen, gemeenten, RvdK, Halt, politie, gemeentelijke jeugdhulp (wijkteams e.d.), Inspectie van het onderwijs, OM, rechter) vereist. De leerplichtambtenaar vervult in deze gezamenlijke aanpak van schoolverzuim een schakelrol en neemt het initiatief voor een adequaat vervolg op verzuimmeldingen. Dit gebeurt in overleg met de ketenpartners.⁶

De MAS omschrijft een viertal mogelijke routes die bij ongeoorloofd verzuim (geen luxeverzuim) naar verwachting het beste resultaat hebben:

1. vrijwillige (jeugd)hulp
2. Halt-interventie schoolverzuim
3. dwang in een civiel kader
4. dwang in een strafrechtelijk kader⁷

Daarnaast wordt een combinatie van routes of ‘last onder dwangsom’ (LOD) (5) genoemd.⁸ Ook wordt opgemerkt dat voor de kwalificatieplichtige jongeren de maatregel SVB kan worden ingezet (6).⁹ Afhankelijk van de achterliggende redenen en het soort verzuim kunnen verschillende routes worden gevolgd. Terug- dan wel toeleiding naar een passend onderwijsprogramma staat in elke route van de MAS centraal.¹⁰ Het opmaken van proces-verbaal is een uiterste mogelijkheid.¹¹

⁴ Halt, Ingrado, Openbaar Ministerie, Raad voor de Kinderbescherming en VNG, *Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)*, september 2023, p. 3.

⁵ MAS, p. 4.

⁶ MAS, p. 4.

⁷ MAS, p. 7 & 13.

⁸ MAS, p. 7, 13 & 39-42.

⁹ MAS, p. 13 & 57-60.

¹⁰ MAS, p. 4.

¹¹ MAS, p. 43.

Wetten kunnen bepalen wat het doel van de wet is.¹² De LPW bevat – in tegenstelling tot de MAS – niet expliciet een algemene visie of doelomschrijving.

De rol van de leerplichtambtenaar is in de LPW wel nader geëxpliciteerd. De ambtenaar moet bijvoorbeeld bepaalde taken verrichten, zoals beslissen over het verlof voor meer dan tien dagen per schooljaar, onderzoek doen (bij o.a. absoluut en relatief verzuim en de gang van zaken na intrekking van de erkenning van een b 3°-school), een proces-verbaal van bevindingen opmaken en melden indien sprake is van overtreding van het arbeidsverbod.¹³

Daarnaast is de leerplichtambtenaar belast met het houden van toezicht op de naleving van de LPW door ouders, verzorgers en jongere.¹⁴ In artikel 16 lid 5 LPW is vastgelegd dat de leerplichtambtenaar is belast met de opsporing van de in de LPW strafbaar gestelde feiten. Het niet naleven van de verplichtingen die de leerplichtwet aan ouders, verzorgers en voogden en aan jongeren van 12 jaar of ouder oplegt, levert op grond van art. 26 LPW een strafbaar feit op.

- Voor jongeren van 12 jaar en ouder en kwalificatieplichtige jongeren geldt dat zij persoonlijk verantwoordelijk zijn voor het nakomen van de schoolbezoekplicht (relatief verzuim). Jongeren kunnen worden gestraft met een taakstraf of geldboete.
- De ouders zijn verantwoordelijk voor zowel de inschrijving van de jongere op een school (absoluut verzuim) én het toezicht houden op het schoolbezoek (relatief verzuim). Komen zij die verplichtingen niet na, dan kunnen zij worden gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete (€5.150).

Door bepalingen op te nemen in de LPW waarin een strafbedreiging is opgenomen, wordt het toezicht op het naleven van deze verplichtingen binnen de strafrechtelijke sfeer gebracht.¹⁵ Dit betekent dat de regels en procedures uit het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de daarmee samenhangende richtlijnen van toepassing zijn op het opsporen, vervolgen en bestraffen van ouders of jongeren die hun verplichtingen niet nakomen. Het

¹² Zo definieert de voor het mbo belangrijke Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) bijvoorbeeld de doelstellingen voor educatie en beroepsonderwijs (*‘Educatie is gericht op bevordering van de zelfredzaamheid van volwassenen en sluit waar mogelijk aan op het ingangsniveau van het beroepsonderwijs’*, art. 1.2.1 WEB).

¹³ Art. 14 lid 3, 22 en 23 LPW.

¹⁴ Art. 16 lid 1 LPW. De leerplichtambtenaar beslist onder andere over het verlof voor meer dan tien dagen per schooljaar, hij moet onderzoek doen (bij o.a. absoluut en relatief verzuim en het ophouden van een school), een proces-verbaal van bevindingen opmaken en melden indien sprake is van overtreding van het arbeidsverbod, art. 14 lid 3, 22 en 23 LPW.

¹⁵ Th.A.L.M. Storimans, aantekening 2 bij het commentaar op art. 26 LPW, in Th.A.L.M. Storimans, tekst & commentaar Leerplichtwet, Den Haag: SDU (online, bijgewerkt 1 april 2024).

uitgangspunt bij handhaving van de LPW leidt tot bestraffing.¹⁶ Wel kent de leerplicht een duidelijk perspectief, en dat is het behalen van een startkwalificatie.¹⁷ De wettekst van de LPW benoemt niet het doel tot terug-/toeleiding naar een passend onderwijsprogramma.

In de artikelen van de LPW wordt niet (expliciet) verwezen naar de alternatieve routes die de MAS wel kent, namelijk jeugdhulp, de bestuursrechtelijke handhaving of de civielrechtelijke handhaving. Anders gezegd, de MAS kent als uitgangspunten bij relatief verzuim een zestal routes¹⁸, waarvan slechts ‘dwang in een strafrechtelijk kader’ terug is te vinden in de LPW.

Uit de wetsgeschiedenis - zoals die tot uitdrukking komt in de Memorie van Toelichting bij de LPW uit 1969 en haar wijzigingen nadien en die is opgenomen als bijlage 1 - volgt een genuanceerder beeld. Maatschappelijke zorg in plaats van justitieel optreden zou centraal moeten staan. Dat beeld komt meer overeen met de visie van de MAS: Vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop. Pas als een vorm van (jeugd)hulp niet aan de orde is, staat de route dwang in een strafrechtelijk kader altijd nog open.

¹⁶ Art. 26 LPW.

¹⁷ Th.A.L.M. Storimans, geschiedenis leerplicht, in: Schoolmanagement Totaal, Den Haag: SDU (online, bijgewerkt 7 juli 2016).

¹⁸ Op p. 13 van de MAS worden grofweg 4 mogelijke routes genoemd: (1) vrijwillige (jeugd)hulp, (2) Halt-interventie schoolverzuim, (3) dwang in een civiel kader en (4) dwang in een strafrechtelijk kader. Daarnaast worden de Last onder dwangsom genoemd, en voor de kwalificatieplichtige jongere de maatregel SVB. Daarom is in de tekst gesproken van zes i.p.v. vier routes.

3. Wettelijke grondslagen niet strafrechtelijke routes

Is er een wettelijke grondslag voor de door de leerplichtambtenaar in te zetten niet-strafrechtelijke routes uit de MAS in de LPW en/of in andere wetgeving?

De MAS¹⁹ omschrijft een zestal mogelijke routes die bij ongeoorloofd verzuim (geen luxeoverzuim) naar verwachting het beste resultaat hebben. Twee daarvan zijn strafrechtelijke routes: de Halt-interventie schoolverzuim en de dwang in een strafrechtelijk kader. De MAS kent een viertal niet strafrechtelijke routes. Die routes zijn:

1. vrijwillige (jeugd)hulp,
2. dwang in een civiel kader,
3. de LOD en
4. maatregel SVB.

➔ De conclusie is dat voor de vrijwillige (jeugd)hulp, de LOD en de maatregel SVB is een wettelijke grondslag aanwezig. Voor de vrijwillige jeugdhulp is dit enigszins ongewis, omdat een rechter zich daarover niet heeft uitgelaten. Voor dwang in een civiel kader lijkt een wettelijke grondslag aanwezig, maar zeker is dat niet omdat daarin ook elementen van 'drang' in de MAS voorkomen waarvoor geen wettelijke grondslag bestaat. Daarnaast wordt in de dwang in het civiele kader gesproken over een melding richting veilig thuis en de verwijsindex risicjongere. Voor die routes bestaat een wettelijke grondslag.

Hieronder wordt die conclusie toegelicht. Voordat dat gebeurt, volgt eerst een korte algemene inleiding over kwalificeren.

Kwalificeren van een rechtsverhouding

Om vast te stellen of er een wettelijke grondslag voor een bepaalde MAS route kan worden gevonden, moet eerst worden bepaald welke wetsartikelen (dwingend) van toepassing zijn. Dat wordt ook wel het kwalificeren van de rechtsverhouding genoemd. Het kwalificeren gebeurt in verschillende rechtsgebieden. In het civiele recht (recht tussen burgers) is een bekend voorbeeld of sprake is van een arbeidsovereenkomst of overeenkomst van

¹⁹ Van belang is dat voor de beantwoording van de deelvraag de teksten op p. 13 en p. 14 van de MAS zijn bestudeerd. De bijlagen van de MAS zijn betrokken indien de hoofdtekst op die pagina's daar aanleiding toe gaf.

Op p. 13 van de MAS worden grofweg 4 mogelijke routes genoemd: (1) vrijwillige (jeugd)hulp, (2) Halt-interventie schoolverzuim, (3) dwang in een civiel kader en (4) dwang in een strafrechtelijk kader. Daarnaast worden de Last onder dwangsom genoemd, en voor de kwalificatieplichtige jongere de maatregel SVB. Daarom is in de tekst gesproken van zes i.p.v. vier routes.

opdracht. Bijvoorbeeld bij de maaltijdbezorgers en de postbezorgers. En in het strafrecht speelt bijvoorbeeld de vraag of er sprake van moord of doodslag.

Correcte kwalificatie schept duidelijkheid over rechten, verplichtingen en verwachtingen over en weer en kan problemen voorkomen.

Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS)

EEN GEZAMENLIJK PLAN VOOR IEDER KIND

Ingrado, Stichting Halt, het OM en de Raad voor de Kinderbescherming hebben de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS) ontwikkeld vanuit de volgende gedeelde visie:

I

Het doel van de aanpak is terug-/toeleiding naar een passend onderwijs-programma

II

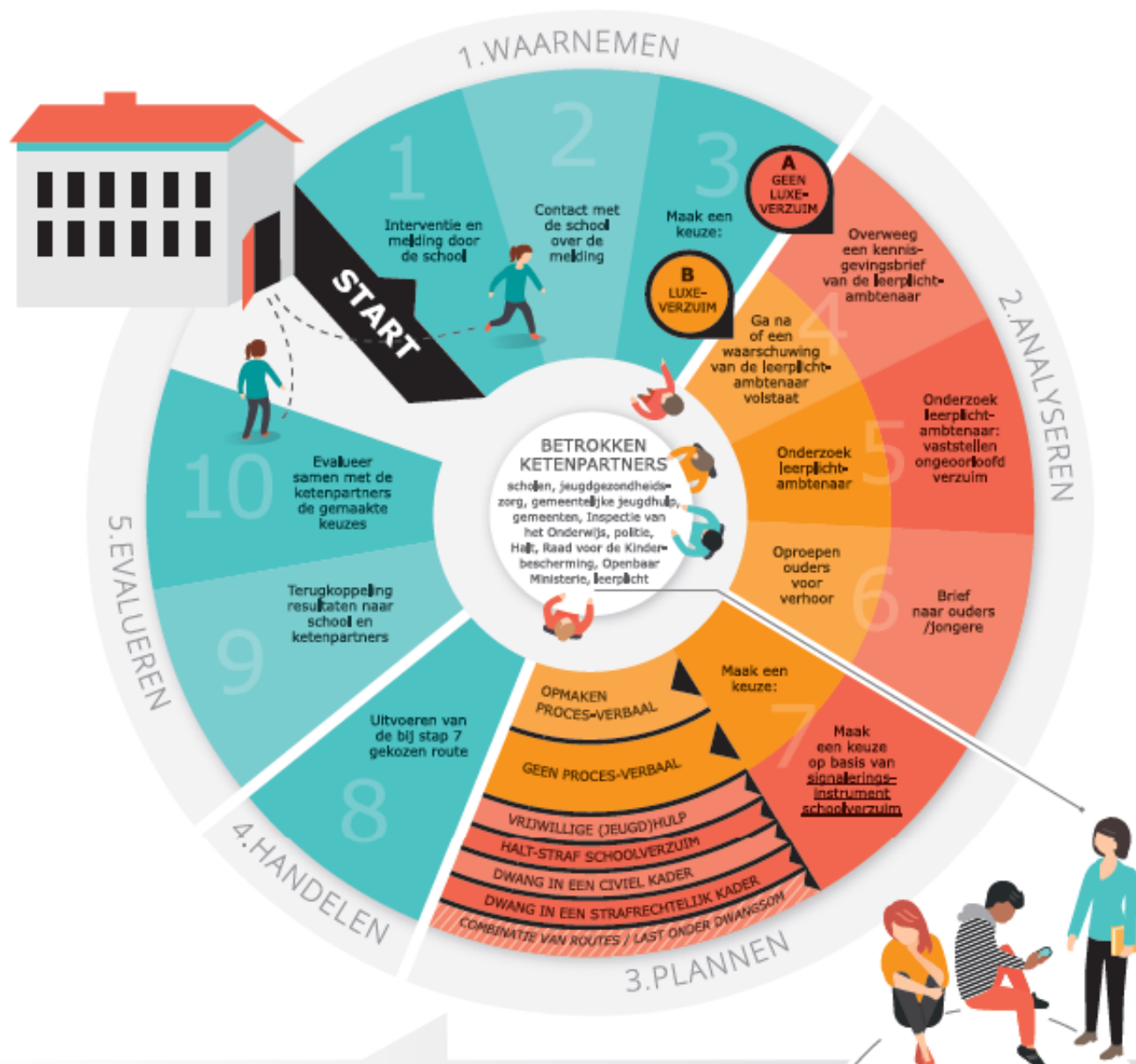
Vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop

III

Ketensamenwerking draagt bij aan een effectieve aanpak van schoolverzuim

IV

De aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is, maatwerk dus



'PAS TOE OF LEG UIT'

Afwijken van de MAS? Dat kan, mits gemotiveerd. Maatwerk is van belang. Vroegtijdig ingrijpen met een zware interventie kan nodig zijn om een opeenstapeling van verzuim en problemen te voorkomen. Ook in dat geval doorloopt u de 5 fasen van methodisch handelen.



Raad voor de Kinderbescherming
Ministerie van Justitie en Veiligheid



OPENBAAR MINISTERIE

Halt. Ingrado

3.1 Vrijwillige (jeugd)hulp

De tekst van de MAS over vrijwillige jeugdhulp is summier.

‘Vrijwillige (jeugd)hulp wordt ingezet wanneer achterliggende problematiek de oorzaak is van het verzuim. Hierbij geldt dat ouders en jongere bereid zijn en in staat zijn om hulp te aanvaarden.

Hierbij gelden de volgende indicaties:

- 1. bereidheid en vermogen bij ouders/jongere om hulp te aanvaarden en*
- 2. aanwezigheid van emotionele, lichamelijke, leer- en/of gedragsproblemen (waaronder een mismatch van mogelijkheden jongere en onderwijsniveau) bij de jongere en/of*
- 3. aanwezigheid van opvoedingsproblemen bij de ouders.’²⁰*

De MAS laat zich er niet over uit wie de jeugdhulp verleent. In het onderstaande is daarom onderzocht of de leerplichtambtenaar zelf de vrijwillige (jeugd)hulp kan verrichten, en niet (enkel) fungeert als doorverwijzer.

➔ **De conclusie is dat een wettelijk kader voor de leerplichtambtenaar om vrijwillige (jeugd)hulp te verlenen niet uit de LPW volgt. De Jeugdwet of het Burgerlijk Wetboek (BW) biedt daarvoor mogelijk wél het juridische kader.**

Schematische samenvatting

Figuur 2 Wettelijke grondslagen voor vrijwillige jeugdhulp. Groen geeft aan dat voor de tekst in de MAS een wettelijk kader bestaat, bij de oranje tekst zijn verbeteringen mogelijk (die verbeteringen worden toegelicht onder het kopje ‘advies’).

MAS	Wettelijke grondslag
Vrijwillige jeugdhulp	Jeugdwet (art. 7.3.4. lid 1) of het algemene BW
Indicatie 1: bereidheid en vermogen bij ouders/jongere om hulp te aanvaarden	Toestemming is vereist. Die term komt in de MAS terug in de ‘bereidheid’. Het ‘vermogen’ om hulp te aanvaarden is niet zozeer een wettelijke term. Wel moet iemand wilsbekwaam zijn (het vermogen van een menselijk individu om zelfstandig beslissingen te nemen, én de gevolgen van een bepaalde beslissing te kunnen overzien). Dat is mogelijk bedoeld met de term ‘vermogen’. Differentiatie in leeftijdstoestemming mist nog in de MAS. Als de Jeugdwet van toepassing is (en de leerplichtambtenaar dus wordt aangemerkt als jeugdhulpverlener), dan geldt het volgende:

²⁰ MAS, p. 13.

	➤ Jongere < 12 jaar: toestemming beide gezaghebbende ouders. Hoor het kind. ➤ Jongere ≥ 12 jaar maar < 16 jaar: toestemming beide gezaghebbende ouders én jongere ➤ Jongere ≥ 16 jaar: alleen de jongere Is het BW van toepassing (omdat er een afspraak – ook wel een overeenkomst genoemd – tot stand komt tussen de leerplichtambtenaar en de jongere tot het verlenen van jeugdhulp) dan is alleen toestemming van de ouders vereist, tenzij het maatschappelijk gebruikelijk is dat de jongere een dergelijke overeenkomst zelf sluit, dan kan hij zelf de overeenkomst afsluiten.
Indicatie 2: Aanwezigheid van emotionele, lichamelijke, leer- en/of gedragsproblemen (waaronder een mismatch van mogelijkheden jongere en onderwijsniveau) bij de jongere	De jeugdwet vermeldt: Psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking.
Indicatie 3: Aanwezigheid van opvoedingsproblemen bij de ouders	De jeugdwet vermeldt: Opvoedingsproblemen van de ouders

Toelichting

LPW

Op grond van de LPW heeft de leerplichtambtenaar diverse taken. Zoals het toezicht houden op de naleving van de wet, onderzoek doen naar relatief verzuim of het besluit nemen om > 10 dagen verlof te verlenen.²¹ De LPW regelt niet dat de leerplichtambtenaar zelf vrijwillige jeugdhulp verleent of als doorverwijzer optreedt (en dus vrijwillige jeugdhulp regelt). Die beide taken zijn niet in de LPW geregeld.

Andere wetten: Jeugdwet

De gemeente moet zorgen voor een goede toegang tot jeugdhulp.²² Globaal bestaat het stelsel van jeugdhulp uit twee typen hulp: vrij toegankelijke jeugdhulp en gespecialiseerde jeugdhulp die toegankelijk is op basis van een verlengingsbesluit van de gemeente. De MAS lijkt op het eerste type te zien.

Een jeugdhulpverlener is volgens de jeugdwet een natuurlijke persoon die beroepsmatig jeugdhulp verleent.²³ De leerplichtambtenaar kan kwalificeren als jeugdhulpverlener als hij niet fungeert als doorverwijzer, maar daadwerkelijk zelf hulp verleent aan de jeugdige. Daarvan kan al snel sprake zijn. Dat komt omdat jeugdhulp een breed wettelijk begrip is en allerlei vormen van ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders omvat.²⁴

²¹ Art. 16 LPW, art. 14 lid 3 LPW, art. 22 LPW, art. 23 LPW.

²² Art. 2.3.1 Jeugdwet.

²³ Art. 1.1. Jeugdwet.

²⁴ Onder jeugdhulp wordt begrepen:

Leerplichtambtenaren kunnen - in de zin van de definitie van de jeugdwet - hulp verlenen bij het verminderen, stabiliseren en opheffen van en omgaan met de gevolgen van psychische problemen²⁵ en stoornissen, psychosociale problemen²⁶ of gedragsproblemen.²⁷ Is sprake van een jongere < 18 jaar met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem, dan kwalificeert de leerplichtambtenaar als jeugdhulpverlener als hij de deelname aan het maatschappelijk verkeer en het zelfstandig functioneren van de jongere bevordert.

Aan jeugdhulpverleners stelt de Jeugdwet eisen: ze moeten verantwoorde hulp bieden, hulp verlenen op basis van een hulpverleningsplan, zich laten registreren in het kwaliteitsregister jeugd, aan bijscholing doen, een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling hanteren, calamiteiten en geweld in de zorgrelatie melden, voorzien in een vertrouwenspersoon en een verklaring omtrent het gedrag hebben.²⁸ Ook zijn ze onderworpen aan het tuchtrecht.

1°. ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen;

2°. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en

3°. het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, met dien verstande dat de leeftijdsgrens van achttien jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van jeugdstrafrecht;

²⁵ Met het begrip psychische problemen en stoornissen is aansluiting gezocht bij de Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-IV). Het bevat een beschrijvende lijst van psychische stoornissen, zoals ADHD, autisme, depressie, eetstoornis, neurose, psychose, obsessieve compulsieve stoornis, schizofrenie, persoonlijkheidsstoornis. Ook dyslexie valt in dit licht onder het begrip psychische stoornis. S. van Cleef, *Praktijkpocket Jeugdwet*, Zwolle: Langhenkel Opleiding, Training & Advies 2018.

²⁶ Met het begrip psychosociale problemen worden psychische problemen bedoeld die samenhangen met het dagelijks functioneren. In aansluiting op de JGZ-richtlijn Psychosociale problemen (Utrecht 2016) wordt onder psychosociale problemen verstaan: a. emotionele problemen (oftewel internaliserende problemen) zoals angst, teruggetrokkenheid, depressieve gevoelens, psychosomatische klachten; b. gedragsproblemen (oftewel externaliserende problemen) zoals agressief gedrag, onrustig gedrag en delinquent gedrag; c. sociale problemen, dit zijn problemen die het kind heeft in het maken en onderhouden van het contact met anderen

²⁷ Art. 1.1. Jeugdwet.

²⁸ Art. 4.1.1, 4.1.3 lid 2, 4.1, 4.1.4, 4.1.6, 4.1.7, 4.1.8 en 4.1.9 Jeugdwet.

Voor jeugdhulp is toestemming vereist, tenzij sprake is van jeugdhulp in een gedwongen kader.²⁹ De Jeugdwet kent leeftijdsgrenzen bij toestemming voor jeugdhulp.

- Als de jeugdige < 12 jaar is, moet er toestemming zijn van de ouders.
- Is de jeugdige ≥ 12 en < 16 jaar, dan moet er toestemming zijn van zowel de ouders als de jeugdige zelf. Die toestemming van de ouder kan uitblijven als de jeugdhulp kennelijk nodig is om ernstig nadeel voor de jongere te voorkomen of de jeugdige de hulp weloverwogen blijft wensen.³⁰
- Is de jeugdige ≥ 16 jaar of ouder, dan is alleen de toestemming van de jeugdige vereist.³¹

Hiervoor is toegelicht dat het werk van de leerplichtambtenaar al snel als 'jeugdhulp' kwalificeert en de leerplichtambtenaar onder het begrip 'jeugdhulpverlener' kan vallen. Dat zorgt ervoor dat de Jeugdwet op hun handelen van toepassing is. Dat brengt verplichtingen met zich mee. Een rechter heeft zich hierover nog niet uitgelaten, zodat ongewis is of dit standpunt wordt gevolgd.

Kwalificeren de werkzaamheden van de leerplichtambtenaar niet als jeugdhulp volgens de Jeugdwet, dan is sprake van een algemene, onbenoemde overeenkomst. Onbenoemde overeenkomst is in het civiele recht de term voor overeenkomsten die niet vallen onder een bij wet geregelde figuur. Daarop is wel algemene wetgeving van toepassing uit het BW, maar die bevatten doorgaans minder dwingende rechten en verplichtingen. Voor de toestemming geldt dan bijvoorbeeld iets anders. Minderjarigen tot 18 jaar zijn handelingsonbekwaam en mogen alleen met toestemming van ouders een overeenkomst sluiten. Een overeenkomst die zonder die toestemming is getekend, is terug te draaien. Toch mag de jongere sommige overeenkomsten sluiten. Denk bijvoorbeeld aan het kopen van een brood of een ijsje. Dat is maatschappelijk geaccepteerd en mag zonder toestemming van ouders. Wanneer iets 'maatschappelijk gezien gebruikelijk is', is echter een glijdende schaal. Toegepast op de jeugdhulp, is ongewis of het maatschappelijk gebruikelijk is dat een jongere < 18 jaar zelf zo'n overeenkomst mag afsluiten.

²⁹ Art. 7.3.4 en 7.3.5 Jeugdwet.

³⁰ Het is niet eenvoudig om te beoordelen of jeugdhulp kennelijk nodig is om ernstig nadeel voor de jongere te voorkomen. Het jeugdrecht, en ook beroepskrachten die werkzaam zijn het jeugdveld, gebruiken vaak de term 'belang van het kind'. Die term komt tot uitdrukking in art. 3 IVRK. Overheden (en particulieren) moeten bij het nemen van maatregelen en besluiten over kinderen de belangen van kinderen de eerste overweging laten zijn. Rechters oordelen wisselend of burgers zich rechtstreeks op dit artikel kunnen beroepen. Voor leerplichtambtenaren lijkt relevant dat zij zich voldoende rekenschap hebben gegeven van de belangen van het kind bij de uitoefening van hun bevoegdheden. [ABRVS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:361](#).

³¹ Art. 7.3.4 lid 2 en 7.3.5. Jeugdwet.

Advies

Volgens de MAS kan de route vrijwillige (jeugd)hulp alleen worden ingezet als ouders en de jongere bereid en in staat zijn om hulp te aanvaarden.³² Anders gezegd: de MAS veronderstelt toestemming tot hulpverlening van én de ouders én de jongere. Dat is – volgens de Jeugdwet – correct voor jongeren tussen de 12 tot 16 jaar. Maar, jongeren < 12 jaar hoeven geen toestemming te geven. Zij hoeven ‘slechts’ gehoord te worden. En, voor de jongere van ≥ 16 jaar volstaat alleen zijn/haar toestemming (en is dus toestemming vragen aan ouders niet (meer) correct). Volgens het BW is de toestemmingsleeftijd onduidelijk, vanwege de glijdende schaal ‘maatschappelijk gebruikelijk’.

➔ **Advies: Volgens de MAS kan de route vrijwillige jeugdhulp alleen worden ingezet als ouders en de jongere bereid en in staat zijn om hulp te aanvaarden. Beter is de volgende tekst: Jongere en soms óók de ouders moeten toestemming geven om vrijwillige jeugdhulp te krijgen. Wie toestemming moet geven, hangt af van de leeftijd van de jongere.**

- Jongere ≤ 12 jaar: toestemming beide gezaghebbende ouders. Hoor wel de jongere.
- Jongere ≤ 12 jaar maar ≤ 16 jaar toestemming beide gezaghebbende ouders én jongere
- Jongere ≥ 16 jaar: alleen de jongere

3.2 Dwang in een civiel kader

De MAS-route dwang in een civiel kader omvat drie mogelijke acties:

1. een Verzoek tot Bespreking (VTB) bij de Jeugdbeschermingstafel (JBT), waarbij al dan niet besloten wordt tot een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK),
2. een melding bij Veilig Thuis en/of,
3. een melding in de Verwijsindex risicjongeren.

Hieronder worden de afzonderlijke acties die de MAS vermeldt beschreven en wordt voor iedere actie onderzocht of daarvoor een wettelijke basis bestaat, waarna tot slot in iedere passage de uitkomsten in tabelvorm worden samengevat.

Actie 1: een Verzoek tot Bespreking (VTB) bij de Jeugdbeschermingstafel (JBT), waarbij al dan niet besloten wordt tot een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK).

De eerste mogelijke civiele actie volgens de MAS is een VTB bij de JBT.

³² MAS, p. 13.

De MAS vermeldt daarover:

*'Als de vrijwillige (jeugd)hulp stagneert omdat er geen bereidheid of vermogen is hulp te aanvaarden (indicatie 1), er sprake is van aanhoudend schoolverzuim en er is sprake van onderstaande indicaties, kan de leerplichtambtenaar met betrokken ketenpartners besluiten dat een civiel onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) moet worden overwogen. In dat geval wordt een Verzoek Tot Bespreking (VTB) bij de Jeugdbeschermingstafel (JBT) ingediend. Aan de Jeugdbeschermingstafel wordt al dan niet besloten tot een onderzoek door de RvdK.'*³³

Volgens de MAS kan de leerplichtambtenaar met betrokken ketenpartners besluiten dat een civiel onderzoek door de RvdK moet worden overwogen.

- Allereerst volgt uit de tekst niet *wie* een VTB bij de JBT indient.
- Daarnaast lijkt uit de tekst te volgen dat er twee afzonderlijke acties volgtijdelijk kunnen worden uitgezet. Allereerst is dat een VTB bij de JBT, vervolgens kan aldaar worden besloten tot een civiel onderzoek door de RvdK.

In de Nederlandse wet zijn alleen het vrijwillige en het gedwongen kader van jeugdhulpverlening geregeld. Maar soms worden ouders onder druk gezet om 'vrijwillig' hulp te accepteren. Ouders wordt daarbij verteld dat als zij niet meewerken, er een onderzoek komt door de RvdK. Dit onderzoek kan leiden tot een kinderschermingsmaatregel. Het accepteren van deze 'vrijwillige' hulp zit tussen vrijwillig en dwang in, en wordt in de hulpverlening 'drang' genoemd. Deze drang is niet bij wet geregeld, en daardoor is het niet duidelijk wat de rechten van de betrokken ouders en kinderen zijn. Ook is het voor beroepskrachten niet duidelijk wat zij wel en niet mogen doen.

Ook bij de MAS is niet geheel duidelijk om welke jeugdhulp het gaat. Uit de tekst 'civiel onderzoek door de RvdK' lijkt te volgen dat het om een *dwang*traject gaat, maar de vervolgzinnen over de VTB en JBT doen vermoeden dat er sprake is van een *drang*traject. De VTB en JBT zijn namelijk niet bij de wet geregeld, en daarbij is het – evenals in het 'drang' traject zoals hierboven geschetst – onduidelijk wat de rechten en plichten van ouders, kinderen en beroepskrachten zijn.

In het onderstaande is onderzocht of de leerplichtambtenaar kan besluiten tot (1) een civiel onderzoek door de RvdK (dwang) en (2) een VTB bij de JBT (drang).

➔ **De conclusie is dat de Jeugdwet een wettelijk kader biedt op grond waarvan de leerplichtambtenaar de RvdK om een civiel onderzoek kan verzoeken ('dwang'). Dat betreft een onderzoek tot het treffen van een kinderschermingsmaatregel, ook wel verzoek tot onderzoek (VTO) genoemd. Voor de VTB en JBT ('drang') bestaat geen wettelijk kader.**

³³ MAS, p. 14.

Figuur 3 Wettelijke grondslagen voor dwang in civiel kader. Groen geeft aan dat voor de tekst in de MAS een wettelijk kader bestaat (en met de pijlen is nader geduid met welke wettelijke eis de indicatie 'matcht', bij een oranje tekst zijn verbeteringen mogelijk of is een wettelijke grondslag onzeker. Rood geeft aan dat een wettelijk kader ontbreekt.

MAS	Wettelijke grondslag
Dwang in civiel kader	Voor drang -> Nee Voor dwang -> Jeugdwet (art 2.4 lid 1 en 3.1. lid 1)
Civiel onderzoek door de RvdK. In dat geval wordt een VTB bij de JBT ingediend. Aan de JBT wordt al dan niet besloten tot een onderzoek door de RvdK. Civiel onderzoek door de RvdK moet worden overwogen.	Uit de MAS volgt niet of het gaat om dwang of drang en wie (alleen de leerplichtambtenaar?) het verzoek tot een onderzoek uiteindelijk doet (de MAS zegt 'de leerplichtambtenaar samen met betrokken ketenpartners'). Voor een drangtraject is geen wettelijk kader aanwezig. Het college van burgemeester en wethouders kan om een kinderschermingsmaatregel in de zin van een OTS verzoeken. Dit is een zogenaamd VTO. Art 2.4 lid 1 en 3.1. lid 1 Jeugdwet De leerplichtambtenaar mag – zonder toestemming van de ouders of de jeugdige – aan de RvdK informatie verstrekken voor zover het verstrekken van de informatie noodzakelijk is voor de taken van de RvdK (Art. 1:240 BW)
Indicaties 1. vrijwillige (jeugd)hulp stagneert omdat er geen bereidheid of vermogen is hulp te aanvaarden, en 2. aanwezigheid van ernstige emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige en/of 3. aanwezigheid van ernstige opvoedingsproblemen bij de ouders en/of 4. signalen van huiselijk geweld/kindermishandeling.	Wettelijke gronden voor OTS: ³⁴ i. de minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, én: ii. de zorg die nodig is om de bedreiging weg te nemen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, én iii. het redelijk te verwachten is dat de ouders of binnen een voor het kind aanvaardbare termijn, zelf weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.

Toelichting (Is er een wettelijke grondslag voor (1) een civiel onderzoek door de RvdK (dwang) en (2) een VTB bij de JBT (drang)?

LPW

De leerplichtwet regelt niet dat de leerplichtambtenaar (met betrokken ketenpartners) kan besluiten dat een civiel onderzoek door de RvdK moet worden overwogen. Ook is er geen wettelijke taak voor een VTB of JBT. De enige taak waartoe de LPW de leerplichtambtenaar in relatie tot de RvdK verplicht is het sturen van een kopie van het proces-verbaal naar de RvdK als de ouders

³⁴ Art. 1:255 lid 1 sub a en b BW.

eerder zijn veroordeeld voor het niet voldoen aan de inschrijf- of schoolbezoekplicht.³⁵

Drang: geen wettelijk kader

Als er grote zorgen zijn over een jongere, wordt de situatie besproken tijdens de JBT. Een JBT is een overleg tussen meerdere partijen, zoals de gemeente en andere betrokken partijen. Aan de JBT wordt besloten of er wel of niet een onderzoek wordt gestart door de RvdK of dat dit kan worden voorkomen door preventieve jeugdbescherming die wordt verzorgd door een gecertificeerde instelling. Dit traject wordt ook wel aangeduid als drangtraject (in plaats van dwang bij het gedwongen kader). Kenmerkend is dat er nog geen onderzoek door de RvdK wordt gedaan. Het is gericht op herstel en versterking van de eigen kracht van de jongere en het gezin en is vaak de laatste kans om een kinderschermingsmaatregel te voorkomen.³⁶

Het drangtraject kent geen wettelijke grondslag in het BW of de LPW. Het is dan ook volgens de wet geen vorm van jeugdhulp. Moet er hulp worden ingezet, dan kent de wet alleen de vrijwillige jeugdhulp (zie route 1 hiervoor, waarvoor toestemmingsregels gelden) of moet het dwangtraject worden ingezet, waarover hierna meer.³⁷

Dwang: Jeugdwet

Het college van burgemeester en wethouders kan een verzoek tot onderzoek (VTO) indienen bij de RvdK tot het treffen van een kinderschermingsmaatregel.³⁸ Een kinderschermingsmaatregel is een (voorlopige) ondertoezichtstelling (OTS) of een gezagsbeëindigende maatregel.³⁹ Ter beëindiging van het schoolverzuim lijkt een OTS het meest passend. Bij een OTS krijgen de ouders verplicht hulp van iemand om de bedreigingen voor de ontwikkeling van hun kind weg te nemen. Een stap verder gaat de gezagsbeëindigende maatregel. Ouders mogen dan geen (juridische) beslissingen meer nemen over hun kind. Het kind wordt dan opgevoed door

³⁵ Art. 22 lid 5 LPW. Ten overvloede wordt het volgende opgemerkt. Voorheen volgde uit de Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim dat de RvdK (ook) werd ingeschakeld als tot het opstellen van een proces-verbaal werd overgegaan. De RvdK kreeg daarmee ook inzage in het absoluut verzuim en altijd bij het relatief verzuim, ook daar waar geen sprake was van recidive. De wettelijke basis volgde uit de Aanwijzing strafrechtelijk aanpak schoolverzuim, die op haar beurt voorschreef het stappenplan te volgen zoals opgenomen in de Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim. De Aanwijzing is echter op 1 maart 2017 vervallen. Daarmee is onduidelijk of er nog een wettelijke grondslag is op grond waarvan de RvdK alle processen-verbaal schoolverzuim krijgt.

³⁶ *De kleine gids Jeugdwet*, Schulinck, Kluwer 2019, p. 56-57.

³⁷ *De kleine gids Jeugdwet*, Schulinck, Kluwer 2019, p. 57.

³⁸ Art 2.4 lid 1 en 3.1. lid 1 Jeugdwet.

³⁹ Art 1.1. Jeugdwet.

anderen (bijvoorbeeld een pleeggezin). Bij het schoolverzuim zal het veelal (eerst) gaan om de minst bezwarende maatregel, de OTS, zodat daarop nader wordt ingegaan.⁴⁰

Het college van burgemeester en wethouders zelf kan geen OTS-verzoek indienen bij de kinderrechter. Zij kan 'enkel' een verzoek tot onderzoek doen.⁴¹

De wet spreekt over een VTO van het college van burgemeester en wethouders als zodanig, en niet zozeer de leerplichtambtenaar. In een mandaatregeling o.i.d. kan de bevoegdheid per gemeente aan de desbetreffende leerplichtambtenaar worden toegekend.⁴²

Als de RvdK na onderzoek besluit om geen ondertoezichtstelling te verzoeken bij de kinderrechter, kan bij een verschil in inzicht de burgemeester van de meldende gemeente de RvdK verzoeken om de zaak alsnog voor te leggen aan de kinderrechter om een besluit te nemen.⁴³

De Jeugdwet biedt tot slot een wettelijk kader om bij een acute en ernstig bedreigende situatie voor de minderjarige een verzoek tot onderzoek te starten.⁴⁴ Iedereen kan een om een dergelijk verzoek tot onderzoek verzoeken, dus ook de leerplichtambtenaar.

MAS en de wet

Tot slot is getoetst of voor de vier MAS indicaties rondom de dwang in een civiel kader een wettelijk kader bestaat.

De vier MAS indicaties zijn:

'Indicaties:

- 1. geen bereidheid en/of vermogen om hulp te aanvaarden en*
- 2. aanwezigheid van ernstige emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige en/of*
- 3. aanwezigheid van ernstige opvoedingsproblemen bij de ouders en/of*

⁴⁰ Het college van B & W kan bijvoorbeeld ook verzoeken om een machtiging gesloten jeugdhulp, art. 6.1.8. Jeugdwet, maar daarover spreekt de MAS niet en is ook een (te) vergaande maatregel bij relatief verzuim.

⁴¹ Het OM kan wel zelf een OTS-verzoek indienen. Art. 1:255 lid 2 BW.

⁴² Art. 168, lid 1 Gemeentewet, in samenhang met lid 2 en art. 10:3 lid 1 Awb regelt dat het college van burgemeester en wethouders één of meer leden van het college kan machtigen (mandaat verlenen) tot uitoefening van een of meer van zijn bevoegdheden, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

⁴³ Art. 1:255 lid 3 BW.

⁴⁴ Art. 3.1. lid 2 sub a Jeugdwet.

4. signalen van huiselijk geweld/kindermishandeling⁴⁵

Het BW bevat de criteria aan de hand waarvan de rechter bepaalt een kind onder toezicht te plaatsen. Hij gaat hiertoe over als:⁴⁶

- i. *de minderjarige zodanig opgroeit dat hij in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd, én:*
- ii. *de zorg die nodig is om de bedreiging weg te nemen niet of onvoldoende wordt geaccepteerd, én*
- iii. *het redelijk te verwachten is dat de ouders of binnen een voor het kind aanvaardbare termijn, zelf weer de verantwoordelijkheid voor de verzorging en opvoeding kunnen dragen.*⁴⁷

Legt men deze wettelijke vereisten langs de MAS indicaties, dan komt indicatie 1 van de MAS overeen met het vereiste ii uit het BW.

Het BW bepaalt vervolgens in criteria i meer in zijn algemeenheid dat sprake moet zijn van ernstige bedreiging in de ontwikkeling van het kind. Het BW hanteert dus niet letterlijk de criteria zoals de MAS die kent (bijvoorbeeld huiselijk geweld of kindermishandeling). Evident is dat als sprake is van huiselijk geweld/kindermishandeling (MAS indicatie 4) het kind ernstig bedreigd wordt in de ontwikkeling (wettelijk vereiste i). De MAS indicatie 2 lijkt ook één-op-één te matchen met het wettelijk vereisten onder 1. Als er sprake is van ernstige emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige zal zijn/haar ontwikkeling ernstig worden bedreigd. Voor MAS-indicatie 3 is dat iets meer ongewis. Ernstige opvoedingsproblemen bij de ouders kunnen voor ernstige emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige zorgen, maar dat causale verband is er niet altijd (soms is er met de jongere iets anders aan de hand dan de opvoedproblemen van ouders). De MAS-indicaties kunnen dus zeker helpend zijn om te bepalen of sprake is van emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige, maar mogen niet als uitputtend worden gezien. Ook andere indicaties kunnen daarbij bepalend zijn.

Advies

Bij de route 'dwang in civiel kader' worden in de MAS de termen 'VTB' en 'JBT' gebruikt. VTB en JBT zijn geen wettelijke termen. Zij lijken te verwijzen naar dwang. Zo lijkt er sprake te zijn van een grijs tussengebied: hulp die vrijwillig,

⁴⁵ MAS, p. 14.

⁴⁶ Art. 1:255 lid 1 sub a en b BW.

⁴⁷ Zijn de ouders niet in staat om binnen een voor de minderjarige aanvaardbare termijn de opvoeding weer te dragen, dan kan tot beëindiging van het gezag worden besloten, art. 1:266 BW.

maar niet vrijblijvend is. Vanuit juridisch oogpunt bestaat dit grijze gebied echter niet: hulp is óf vrijwillig óf gedwongen.⁴⁸

➔ **Maak in de MAS een duidelijk(er) onderscheid tussen het vrijwillige kader, oftewel drang/vrijwillige jeugdhulp (route 1), oftewel dwang in het civiele kader (route 3).**

Actie 2: een melding bij Veilig Thuis

De MAS-route dwang in een civiel kader omvat als tweede mogelijke actie een melding bij Veilig Thuis. In de MAS is over deze actie het volgende vermeld:

‘De leerplichtambtenaar maakt een afweging of volgens de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling een melding gedaan moet worden bij Veilig Thuis Melding.’⁴⁹

Hieronder wordt onderzocht of daarvoor een wettelijke basis bestaat.

➔ **De conclusie is dat de WMO een wettelijk kader biedt op grond waarvan de leerplichtambtenaar de geheimhoudingsplicht mag doorbreken en een melding mag doen bij Veilig Thuis.**

Figuur 4 Wettelijke grondslagen voor de Melding veilig thuis. Groen geeft aan dat voor de tekst in de MAS een wettelijk kader bestaat.

MAS	Wettelijke grondslag
Melding Veilig thuis	WMO (art. 5.2.6.) Zie ook het besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarbij zijn ook van belang: art. 7.1.1.2 lid 1 sub a Jeugdwet en art. 7.1.4. lid 2 Besluit Jeugdwet en art. 16 LPW.

Toelichting

Op leerplichtambtenaren rust een geheimhoudingsplicht. Dat volgt uit de Ambtenarenwet en de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb).⁵⁰ De Wet

⁴⁸ RSJ en RVS, Intensieve vrijwillige hulp, heldere grenzen aan drang in de jeugdzorg, Den Haag 2019, p. 35.

⁴⁹ MAS, p. 16.

⁵⁰ Art 9 Ambtenarenwet: *‘De ambtenaar en de gewezen ambtenaar zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.’* Art. 2:5 Awb (i.c.m. art. 5:11 Awb): *‘Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit’.* Zie ook Th.A.L.M. Storimans, aantekening 7 bij het commentaar op art. 16 LPW, in Th.A.L.M. Storimans, tekst & commentaar Leerplichtwet, Den Haag: SDU (online, bijgewerkt 16 oktober 2022).

Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) regelt dat die geheimhouding kan worden doorbroken als sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling. Dan geldt er voor leerplichtambtenaren een meldrecht. Dat wil zeggen dat zij, ondanks hun plicht tot geheimhouding op grond van een wet of hun ambt, melding kunnen doen ook al hebben zij geen toestemming gekregen van degene die het betreft.⁵¹

De leerplichtambtenaar is verplicht de stappen van de meldcode te hanteren.⁵² In de verplichte ambtsinstructie moet een meldcode zijn opgenomen die aangeeft hoe leerplichtambtenaren bij de uitvoering van hun taken omgaan met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling en welke meldcode er redelijkerwijze aan bijdraagt dat zo snel mogelijk hulp kan worden geboden.⁵³ Bovendien moet het college van burgemeester en wethouders de kennis en het gebruik van de meldcode onder de leerplichtambtenaren bevorderen.⁵⁴

Actie 3: een melding in de Verwijsindex risicojongeren

De MAS-route dwang in een civiel kader omvat als derde mogelijke actie een melding in de Verwijsindex risicojongeren. In de MAS is daarover het volgende vermeld:

‘Er wordt tevens melding gedaan in de Verwijsindex risicojongeren (VIR).’⁵⁵

Hieronder wordt onderzocht of daarvoor een wettelijke basis bestaat.

➔ **De conclusie is dat de Jeugdwet een wettelijk kader biedt op grond waarvan de leerplichtambtenaar de geheimhoudingsplicht mag doorbreken en een melding mag doen bij de VIR.**

Figuur 5 Wettelijke grondslagen voor de Melding Verwijsindex Jongere. Groen geeft aan dat voor de tekst in de MAS een wettelijk kader bestaat.

MAS	Wettelijke grondslag
Melding Verwijsindex Jongere	Jeugdwet (Art. 7.1.1.2 lid 1 sub a en art. 7.1.4.1 sub e)

⁵¹ Art. 5.2.6 Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (WMO).

⁵² Art. Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarbij zijn ook van belang: art. 7.1.1.2 lid 1 sub a Jeugdwet en art. 7.1.4. lid 2 Besluit Jeugdwet en art. 16 LPW. Leerplichtambtenaren worden aangewezen als meldingsbevoegden die werkzaam zijn in het domein onderwijs.

⁵³ Art. 16 lid 4 sub e LPW.

⁵⁴ Art. 16 lid 8 LPW.

⁵⁵ MAS, p. 16.

Toelichting

Op leerplichtambtenaren rust een geheimhoudingsplicht. Dat volgt uit de Ambtenarenwet en de Algemene Wet Bestuursrecht.⁵⁶ De Jeugdwet regelt dat die geheimhouding kan worden doorbroken. Leerplichtambtenaren zijn aangewezen als meldingsbevoegden, die werkzaam zijn in het domein onderwijs.⁵⁷ Een meldingsbevoegde kan de jongere melden aan de VIR, met doorbreking van de geheimhouding. Dat doet de leerplichtambtenaar als er een redelijk vermoeden is dat de jongere in de noodzakelijke condities voor een gezonde en veilige ontwikkeling naar volwassenheid daadwerkelijk wordt bedreigd. Daarvan is in ieder geval sprake als de jeugdige veelvuldig van school of andere onderwijsinstelling verzuimt, of die voortijdig (dreigt) te verlaten.⁵⁸

3.3 Last onder dwangsom

De MAS kent een viertal niet strafrechtelijke routes. Eén van die routes is de last onder dwangsom (LOD), waarvan het wettelijk kader hierna wordt onderzocht. De MAS vermeldt daarover:

‘Aangezien schoolverzuim kan worden gezien als een ‘duurovertreding’ is het naast bovenstaande routes ook mogelijk om te kiezen voor een ‘Last onder dwangsom’.’⁵⁹

➔ **De conclusie is dat de Gemeentewet, LPW en Awb een wettelijk kader bieden op grond waarvan de leerplichtambtenaar de bevoegdheid heeft een last onder dwangsom (LOD) op te leggen.**

Figuur 6 Wettelijke grondslagen voor de LOD. Groen geeft aan dat voor de tekst in de MAS een wettelijk kader bestaat.

MAS	Wettelijke grondslag
LOD	Gemeentewet, LPW en Awb Art. 125 Gemeentewet, art. 16 lid 1 LPW en art. 5:32 Awb

⁵⁶ Art 9 Ambtenarenwet: ‘De ambtenaar en de gewezen ambtenaar zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.’ Art. 2:5 Awb (i.c.m. art. 5:11 Awb): ‘Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit’. Zie ook Th.A.L.M. Storimans, aantekening 7 bij het commentaar op art. 16 LPW, in Th.A.L.M. Storimans, tekst & commentaar Leerplichtwet, Den Haag: SDU (online, bijgewerkt 16 oktober 2022).

⁵⁷ Art. 7:11.2 lid 1 sub a Jeugdwet.

⁵⁸ Art. 7:14.1 sub e Jeugdwet.

⁵⁹ MAS, p. 13.

Toelichting

De MAS benoemt zelf reeds de wettelijke grondslagen; de bevoegdheid om de dwangsom op te leggen, wordt gebaseerd op de bestuursdwang uit de gemeentewet, in combinatie met de bevoegdheid om deze om te zetten in een LOD in de zin van de algemene wet bestuursrecht.⁶⁰

Op de LOD wordt hierna in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

3.4 Melding sociale verzekeringsbank (SVB)

De MAS kent een viertal niet strafrechtelijke routes. Eén van die routes is de maatregel SVB. De MAS vermeldt daarover:

‘Voor de kwalificatieplichtige jongeren kan de maatregel SVB worden ingezet.’⁶¹

→ De conclusie is dat de AKW een wettelijk kader biedt op grond waarvan de leerplichtambtenaar meldt bij de SVB als een jongere niet is ingeschreven of relatief verzuimt.

Figuur 7 Wettelijke grondslagen voor de melding SVB. Groen geeft aan dat voor de tekst in de MAS een wettelijk kader bestaat,

MAS	Wettelijke grondslag
Melding SVB	Algemene Kinderbijslagwet (art. 7)

Toelichting

Op leerplichtambtenaren rust een geheimhoudingsplicht. Dat volgt uit de Ambtenarenwet en de Algemene Wet Bestuursrecht.⁶²

Degene die in Nederland woont heeft alleen recht op kinderbijslag voor een 16- of 17-jarige kwalificatieplichtige jongere als aan de verplichtingen uit de LPW is

⁶⁰ MAS, p. 39 (art. 125 Gemeentewet, art. 16 lid 1 LPW en art. 5:32 Awb).

⁶¹ MAS, p. 13. De MAS gaat in bijlage 11 uitgebreid in op de melding SVB.

⁶² Art 9 Ambtenarenwet: *‘De ambtenaar en de gewezen ambtenaar zijn verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in verband met hun functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt.’* Art. 2:5 Awb (i.c.m. art. 5:11 Awb): *‘Een ieder die is betrokken bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, en voor wie niet reeds uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift ter zake van die gegevens een geheimhoudingsplicht geldt, is verplicht tot geheimhouding van die gegevens, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit.’* Zie ook Th.A.L.M. Storimans, aantekening 7 bij het commentaar op art. 16 LPW, in Th.A.L.M. Storimans, tekst & commentaar Leerplichtwet, Den Haag: SDU (online, bijgewerkt 16 oktober 2022).

voldaan.⁶³ De jongere moet dus ingeschreven zijn op een school of instelling en deze regelmatig bezoeken.⁶⁴

De Algemene Kinderbijslagwet (AKW) regelt dat de geheimhoudingsplicht van de leerplichtambtenaar mag worden doorbroken als de jongere niet is ingeschreven of niet aan de bezoekplicht voldoet. Dan doet het college van burgemeester en wethouders (ergo: de leerplichtambtenaar van de gemeente waar het kind woont) een melding aan de SVB.

Advies

Figuur 8. De MAS gaat in bijlage 11 nader op de melding SVB in. Niet alle daar genoemde zinssnede lijken nog correct. Hieronder volgen enkele aanbevelingen

<i>P. 57: het kind na het behalen van een startkwalificatie op psychische of lichamelijke gronden niet in staat is een vervolgstudie te doen.</i>	Het advies is om 'na het behalen van een startkwalificatie' te verwijderen. In de AKW gaat het om de kwalificatieplichtige student.
<i>P. 58. Op grond van artikel 19 en 19a AKW, besluit de SVB tot opschorting of schorsing van de betaling van de kinderbijslag.</i>	De verwijzing naar artikel 19a AKW heeft geen betrekking op overtreding van de LPW, maar op een andere woonplaats van de verzekerde. De verwijzing naar art. 19a AKW kan daarom beter achterwege blijven.
<i>P. 58. Artikel 29d AKW bepaalt dat van het horen van een belanghebbende kan worden afgezien indien deze niet binnen een door de SVB gestelde redelijke termijn kenbaar maakt, dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord.</i>	Art. 29d AKW is inmiddels vervallen. Het advies is deze zin te verwijderen.
<i>p. 58. Eerdere acties van de leerplichtambtenaar en de school met betrekking tot het beëindigen van het verzuim hebben geen succes gehad of er is sprake van recidive.</i>	Het advies is deze zin te verwijderen. De AKW verplicht direct tot melden als niet aan de inschrijf- of bezoekplicht wordt voldaan, en kent niet een extra toets aan de 'recidivecomponent'
<i>P. 58. Er is sprake van verwijtbaarheid en/of het niet verlenen van medewerking door ouders.</i>	De definitie van verwijtbaarheid die de MAS kent, ⁶⁵ kent geen wettelijke basis in de AKW. Ook kent de wettelijke verplichting van de leerplichtambtenaar om verzuim te melden aan de SVB geen 'verwijtbaarheidscomponent'. Die beoordeling ligt op grond van de AKW bij de SVB (en niet de leerplichtambtenaar). ⁶⁶ De term komt wel in het strafrecht terug (zie hoofdstuk 4).

⁶³ Art. 7 lid 2 sub a en lid 3 AK. Voor het kind zonder ouders geldt artikel 26 lid 2 sub a Algemene nabestaandenwet. Voor degene die het kind onderhouden geldt art. 7 lid 1 sub b AK.

⁶⁴ Er zijn uitzonderingen, zoals het hebben van een vrijstelling of het bezoeken van een school buiten Nederland (Art. 7 lid 2 sub b, c en d Algemene Kinderbijslagwet).

⁶⁵ Verwijtbaarheid: hiervan is sprake als ouders niets of niet voldoende ondernemen om het verzuim te stoppen. Niet verlenen van medewerking: hiervan is sprake als ouders gemaakte afspraken om het verzuim te stoppen niet nakomen of niet verschijnen op de uitnodigingen van de leerplichtambtenaar. MAS, p. 58.

⁶⁶ Overigens is het ook maar de vraag of de SVB de verwijtbaarheid moet laten meewegen in haar besluit om op basis van overtreding van de LPW al dan niet de kinderbijslag op te schorten

P. 58-59. De MAS werkinstructie bevat een stappenplan dat de leerplichtambtenaar moet volgen. De leerplichtambtenaar aan ouders moet mededelen dat hij voornemens is om een melding te doen bij de SVB (stap 2), vervolgens de feitelijke melding (stap 3) en de herstel melding (stap 4) maken.	De MAS werkinstructie bevat een stappenplan dat de leerplichtambtenaar moet volgen. Dit stappenplan kent geen wettelijke basis. Het advies is dit ergens terug te laten komen (stappenplan kan gevolgd worden, maar dat is niet verplicht). Ter toelichting geldt het volgende. Zowel de leerplichtambtenaar als de SVB moeten geschreven en ongeschreven normen en beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) in acht nemen. In deze gaat het om de formele abbb, die ingaan op de procedure tot totstandkoming van een besluit. De abbb behoren tot het ongeschreven recht, maar een belangrijk deel is opgenomen in de Awb. Vaststaat dat de SVB – als beslisser – de Awb in acht moet nemen. De SVB moet dus onder andere een besluit zorgvuldig voorbereiden, belangen af te wegen en de hoorplicht in acht moet nemen.⁶⁷ Voor de leerplichtambtenaar is dit meer ongewis, omdat zij niet de beslisser is (‘slechts’ de melder).
---	--

of tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk te weigeren. De verwijtbaarheid in de AKW ziet op niet naleving van controlevoorschriften, niet meewerken aan identificatie, opschorting van de kinderbijslag vanwege een afwijkend adres (en niet de overtreding van de LPW als zodanig), zie art. 19a lid 2 sub b AKW. Hooguit kan betoogd worden dat ouders zelf moeten mededelen dat hun kind verzuimt, en als ze dat niet doen, zou de verwijtbaarheid een rol kunnen spelen, art. 15 lid 1 AKW en art. 17 lid 1 en 2 AKW.

⁶⁷ Art. 3:2, 4:7 en 4:8 Awb.

4. Strafrecht & bestuursrecht -> enige verschillen in de rechtsbescherming en rechtspositie van leerplichtambtenaren, ouders en jongere

Wat betekent het voor het handelingsrepertoire van leerplichtambtenaren als de strafrechtelijke sancties (Halt straf en de dwang in strafrechtelijk kader) uit de MAS verdwijnen en alleen de (civiele en) last onder dwangsom blijft? En wat is het verschil voor ouders en jongeren tussen de strafrechtelijke sancties en de niet-strafrechtelijke sancties die de leerplichtambtenaar op kan leggen? Ergo, wat zijn de verschillen tussen het bestuursrechtelijke en het strafrechtelijke handelingsrepertoire voor de leerplichtambtenaar, ouders en jongeren?

➔ **De conclusie is dat het strafrecht en het bestuursrecht geen gelijkwaardige stelsels zijn. Het is voor de leerplichtambtenaar, jongere en ouders niet 'om het even' via welk stelsel (straf- of bestuursrecht) de handhaving van de LPW plaats vindt.**

Hieronder worden eerst schematisch de verschillen tussen het straf- en bestuursrecht weergegeven. Daarna worden enkele meest in het oog springende⁶⁸ verschillen (met name vanwege de verschillen in rechtsbescherming en rechtsgevolgen) voor de leerplichtambtenaar, ouders en jongere nader aangestipt.

In bijlage 2 is voor een nader begrip een introductie in het strafrecht in relatie tot de LPW opgenomen, en in bijlage 3 volgt zo'n introductie voor het bestuursrecht in relatie tot de LPW.

De hiervoor geformuleerde vraag was niet gericht op een onderzoek naar de wettelijke grondslagen voor de strafrechtelijke routes uit de MAS. Desondanks kan kennis van de strafrechtelijke routes uit de MAS wel behulpzaam zijn bij een beter begrip van de materie in dit hoofdstuk. In bijlage 4 (Halt-interventie) en Bijlage 5 (dwang in strafrechtelijk kader) wordt dit kader daarom geschetst.

Schematische samenvatting

In de schematische samenvatting worden in tabelvorm de opmerkelijkste verschillen en overeenkomsten tussen het straf- en bestuursrecht weergegeven voor de handhaving van de LPW door de leerplichtambtenaar en de gevolgen daarvan voor ouders en jongere. Daarbij staan de rechtsbescherming en de rechtsgevolgen tussen beide stelsels centraal.

⁶⁸ Welke verschillen in het oog springen, is subjectief. Daarvoor zijn in dit onderzoek geen criteria aangebracht.

Figuur 9 Verschillen en overeenkomsten tussen straf- en bestuursrecht.

Onderwerp	Strafrecht	Bestuursrecht
Beginnelsen	- Goede procesorde, en dat zijn: - o Vertrouwensbeginsel (door de overheid gewekte verwachtingen moeten worden gehonoreerd, tenzij zwaarwichtige omstandigheden zich daartegen verzetten. - o Gelijkheidsbeginsel: gelijke behandeling van gelijke gevallen - o Verbod van détournement de pouvoir: de overheid mag een publieke bevoegdheid niet aanwenden voor een ander doel dan waarvoor zij is gegeven - o Redelijke en billijke belangenafweging - Recht op vrijheid en veiligheid, een eerlijk proces en eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer⁶⁹ - Legaliteitsbeginsel:⁷⁰ handelen van de overheid moet gebaseerd zijn op een vooraf aanwezige wettelijke bepaling - Ne bis in idem beginsel⁷¹ - Una via beginsel⁷² - Geen reformatio in peius.⁷³	Legaliteitsbeginsel⁷⁴ Overheidshandelen is daarnaast genormeerd door (on)geschreven normen uit nationaal en Europees recht. Deze normen worden ook wel algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) genoemd. Een uitputtende lijst kan niet worden gegeven, maar de Awb noemt er enkele. - Verbod van vooringenomenheid,⁷⁵ - Zorgvuldigheidsbeginsel⁷⁶ (zoals de hoorplicht bij de LOD) - Verbod van détournement de pouvoir⁷⁷ - Vereiste belangenafweging⁷⁸ - Verbod van willekeur⁷⁹ - Deugdelijke en daadkrachtige motivering⁸⁰ En ongeschreven beginselen: - Gelijkheidsbeginsel - Rechtszekerheidsbeginsel - Vertrouwensbeginsel - Besluiten mogen niet onevenredig zwaar drukken op een persoon of een groep personen. Beginnelsen kunnen in strijd zijn met een wet. Bij uitzondering gaan de beginselen dan vóór. Ook: Ne bis in idem beginsel⁸¹ en una via beginsel⁸² Wel reformatio in peius.⁸³
Grondwet	Uitputtende codificatie in wetboeken ⁸⁴	Geen uitputtende codificatie in wetboeken ⁸⁵
Wie kan vervolgd worden?	Ouders en jongere vanaf > 12 jaar en kwalificatieplichtige jongere ⁸⁶	Ouders en jongere vanaf > 12 jaar en kwalificatieplichtige jongere ⁸⁸ als overtreder van de LPW bij de LOD.

⁶⁹ Art. 5, 6 en 8 EVRM.

⁷⁰ Art. 1 Sv. Strafvordering mag alleen op de wijze zoals die door de wet is geregeld.

⁷¹ Art. 68 Sr. Niemand mag 2x vervolgd en bestraft worden voor hetzelfde feit.

⁷² Art. 243 Sv. Als een gedraging zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan, dient gekozen te worden voor óf bestuurlijke óf strafrechtelijke bestraffing (niet en/en).

⁷³ Een persoon kan in hoger beroep met een hogere straf worden geconfronteerd.

⁷⁴ In het bestuursrecht is dit een ongeschreven rechtsbeginsel. De overheid moet zich eraan houden, maar dat staat nergens opgeschreven.

⁷⁵ Art. 2:4 Awb.

⁷⁶ Art. 3:2 Awb en 4:7-4:8 Awb.

⁷⁷ Art. 3:3 Awb.

⁷⁸ Art. 3:4 lid 1 Awb.

⁷⁹ Art. 3:4 lid 2 Awb.

⁸⁰ Art. 3:46 en 3:47 Awb.

⁸¹ Niemand mag 2x vervolgd en bestraft worden voor hetzelfde feit.

⁸² Als een gedraging zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan, dient gekozen te worden voor óf bestuurlijke óf strafrechtelijke bestraffing (niet en/en), zie art. 5:43 en 5:44 Awb.

⁸³ Een persoon kan in hoger beroep niet met een hogere straf worden geconfronteerd.

⁸⁴ Art. 107 lid 1 Grondwet.

⁸⁵ Art. 107 lid 2 Grondwet. Het bestuursrecht hoeft niet uitputtend te zijn gecodificeerd in wetboeken, dat moet wel bij het burgerlijk en strafrecht.

⁸⁶ Het gaat om de in art. 2 lid 1 LPW bedoelde personen.

⁸⁸ Het gaat ook hier om de in art. 2 lid 1 LPW bedoelde personen.

	Ook strafbaar zijn degene die de het schoolverzuim doet plegen of die feiten uitlokt. Bijv. als een niet met het gezag belaste ouder of verzorger van een jongere (grootouder, een vertrouwd persoon) de jongere er opzettelijk toe aanzet niet naar school te gaan ⁸⁷	
Verjaring	3 jaar ⁸⁹	Na 1 jaar. ⁹⁰
Samenloop	De straffen kunnen bij samenloop van overtredingen niet cumuleren. ⁹¹	Verbod op cumulatie van herstelsancties. ⁹² Combinatie van een strafsanctie en een herstelsanctie voor dezelfde overtreding is wel toegestaan. Dat komt omdat de bestuurlijke boete ziet op een bestraffing van een gepleegde overtreding en een LOD ziet op het voorkomen van overtredingen in de toekomst. Evenredigheidsbeginsel moet in acht worden genomen. ⁹³
Rol ouders	Jongere heeft het recht te worden vergezeld door ouders bij een oproeping tot verhoor of een zitting ⁹⁴ Ouders worden opgeroepen om bij verhoren over een strafbeschikking aanwezig te zijn. ⁹⁵ Ouders krijgen een afschrift van de dagvaardingen, oproepingen, kennisgevingen, aanzeggingen of andere schriftelijke mededelingen aan de minderjarige verdachte ⁹⁶ Ouders worden bij het opstellen van het advies van de RvdK betrokken. ⁹⁷ Ouders moeten bij de zitting verschijnen. ⁹⁸	Mogelijk, als derde belanghebbende.
Rol RvdK	De OvJ kan, maar is niet verplicht, bij een zaak voor de kantonrechter of bij een strafbeschikking inlichtingen in te winnen over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de jongere. ⁹⁹ De RvdK brengt een advies uit, met vermelding van eventuele kwetsbaarheden. ¹⁰⁰ De RvdK kan de OvJ ook 'uit eigen beweging' adviseren.	Geen.
Proces-bevoegdheid	Als de minderjarige < 16 jaar een raadsman heeft beslissen zij zonder enige bemoeienis van de	Jongere < 18 jaar mag zelfstandig procederen, als hij tot een 'redelijke waardering' van zijn belangen in staat kan worden geacht. De rechter heeft veel vrijheid bij de invulling van dit

⁸⁷ Art. 47 Sr. Th.A.L.M. Storimans, aantekening 3.3 bij het commentaar op art. 26 LPW, in Th.A.L.M. Storimans, tekst & commentaar Leerplichtwet, Den Haag: SDU (online, bijgewerkt 1 april 2024).

⁸⁹ Art. 70 lid 1 sub 1 Sr. Art. 77d Sr bepaalt dat de verjaringstermijn voor misdrijven – en dus niet overtreding zoals de LPW – met de helft wordt ingekort.

⁹⁰ Art. 5:35 Awb.

⁹¹ Art. 77a Sr verklaart de regels voor meerdadse samenloop uit het gewone strafrecht (art. 57 tot en met 62 Sr) niet van toepassing.

⁹² Art. 5:6 Awb.

⁹³ Art. 3:4 lid 2 Awb, 5:32b lid 3 en 5:46 Awb.

⁹⁴ Art. 488aa lid 2 Sv en 491a lid 1 Sv.

⁹⁵ Art. 491a lid 2 Sv.

⁹⁶ Art. 503 Sv.

⁹⁷ Art. 494a lid 4 Sv.

⁹⁸ Art. 496 Sv.

⁹⁹ Art. 494 lid 1 en 3 Sv.

¹⁰⁰ Art. 494a lid 1 en 2 Sv.

	wettelijke vertegenwoordigers over het procederen in hoger beroep en cassatie ¹⁰¹	begrip en kan van geval tot geval een andere afweging maken. ¹⁰²
Verplicht advocaat?	Geen verplichte procesvertegenwoordiging (advocaat niet verplicht) ¹⁰³	Geen verplichte procesvertegenwoordiging (advocaat niet verplicht).
Kosten Rechtsbijstand	Recht op kosteloze rechtsbijstand, alhoewel twijfelachtig is of dit recht momenteel voor leerplichtzaken geldt. ¹⁰⁴	Geen recht op kosteloze rechtsbijstand.
Aanwezigheid zitting	Jongere moet in persoon verschijnen, ¹⁰⁵ ouders zijn verplicht aanwezig. ¹⁰⁶	De jongere wordt opgeroepen om te verschijnen, maar is dat niet verplicht. ¹⁰⁷
Vonnissen/be sluitvereisten	Bepaalde verweren moeten gemotiveerd worden weerlegd, ¹⁰⁸ andere kan de rechter ongemotiveerd ter zijde stellen.	Een besluit (zoals een LOD) moet daadkrachtig (deugdelijk) en kenbaar worden gemotiveerd. ¹⁰⁹ Een besluit treedt niet in werking voordat het bekend is gemaakt (toezenden aan jongere). ¹¹⁰ De leerplichtambtenaar moet vermelden dat bezwaar/beroep tegen de LOD kan worden ingesteld, bij wie en binnen welke termijn (rechtsmiddelenverwijzing). ¹¹¹
Strafblad	Als een jongere een Halt-interventie positief afrondt, krijgt hij geen aantekening in zijn justitiële documentatie. Als Halt niet start (bijvoorbeeld als de ouder of de jongere ≥ 16 jaar geen toestemming geeft voor de Halt-interventie) of mislukt, wordt een proces-verbaal opgemaakt en naar de officier van justitie gestuurd. Dan moet uiteraard wel sprake zijn van het wettelijk meldingsplichtig ongeoorloofd relatief verzuim. In de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (WJSG) en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens staat wanneer strafrechtelijke gegevens, zoals veroordelingen en strafbeschikkingen, worden verwerkt en op het strafblad komen te staan. Overtredingen van de LPW zijn aangemerkt als overtredingen. ¹¹² Als de jongere en/of de ouder veroordeeld wordt voor een overtreding, krijgen zij meestal een strafblad. Ook zonder veroordeling kan een	Een bestuurlijke boete valt buiten het strafrecht en wordt daarom niet opgenomen op het strafblad.

¹⁰¹ Art. 502 Sv.

¹⁰² Art. 8:21 lid 2 Awb en E. Jansen, 'de eigen(aardige) procesbevoegdheid van de minderjarige', *Nederlands Juristenblad* 2016, p. 2178

¹⁰³ In art. 491 lid 1 Sv staat dat er geen aanwijzing raadsman volgt voor jeugdstrafzaken bij de kantonrechter. En de kantonrechter is bij LPW de bevoegde rechter.

¹⁰⁴ Het standpunt van de [ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:901](#) en de [Raad voor Rechtsbijstand](#), waaruit volgde dat geen recht op rechtsbijstand bestaat in leerplichtzaken, lijkt inmiddels achterhaald door Richtlijn [2016/800](#) betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure en rechtbank Amsterdam 9 november 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:6411 en art. 489 lid 2 Sv op grond waarvan de minderjarige verdachte geen afstand kan doen van het recht op consultatiebijstand (= rechtsbijstand voorafgaan aan een eerste (politie)verhoor).

¹⁰⁵ Art. 495a Sv.

¹⁰⁶ Art. 496 Sv. Rechter kan een bevel tot medebrenging verlenen als dat voor de behandeling van de zaak noodzakelijk wordt geacht, art. 496a Sv.

¹⁰⁷ Art. 8:44 Awb.

¹⁰⁸ At. 358 lid 3 en 359 lid 2 Sv

¹⁰⁹ Art. 3:46 en 3:47 Awb.

¹¹⁰ Art. 3:40 Awb.

¹¹¹ Art. 3:45 Awb.

¹¹² Art. 28 LPW.

	strafblad volgen. Dit is mogelijk als het OM besluit om de zaak te seponeren.¹¹³ In deze gevallen volgt geen strafblad: • Geldboete van de rechter of het OM van minder dan €130 (voor de rechter geldt daarbij als extra eis dat er geen extra straf is opgelegd). • De zaak wordt geseponeerd zonder voorwaarden. De gegevens worden – voor zover relevant in deze – verwijderd (er is dan geen strafblad meer voor die overtreding):¹¹⁴ ○ 5 jaar na het sepot of de einduitspraak of 5 jaar na het volledig betalen van een strafbeschikking; ○ 10 jaar na de einduitspraak of 10 jaar na het volledig voldoen van een strafbeschikking als er een vrijheidsstraf of een taakstraf is opgelegd.	
Enkele rechten van de jongere	○ Geïnformeerd worden over de aan hem als verdachte toekomende rechten¹¹⁵ ○ Tolk/vertaling ○ Cautie¹¹⁶ ○ Kennis krijgen van stukken ○ Pressieverbod¹¹⁷ ○ Onschuldpresumptie¹¹⁸ ○ Recht te worden vergezeld van ouders/vertrouwenspersoon bij o.a. het verhoor over de strafbeschikking of een zitting.¹¹⁹ ○ Het gebruik van eenvoudige en toegankelijke bewoordingen bij de mededeling van rechten.¹²⁰ ○ Audiovisuele registratie van verhoren als de persoonlijkheid van de jongere daartoe aanleiding geeft.¹²¹ ○ De strafbeschikking of het vonnis moet – als de RvdK advies heeft uitgebracht over de jongere – aangeven hoe met dit advies rekening is gehouden.¹²²	Horen van de jongere om zienswijze te kennen, ¹²³ tenzij spoed of de jongere reeds eerder zienswijze heeft gegeven en er geen sprake is van nieuwe feiten of omstandigheden. ¹²⁴ De leerplichtambtenaar kan in de 2 genoemde gevallen besluiten om niet te horen, maar het mag natuurlijk wel.
Bewijsmiddelen ¹²⁵	5 limitatieve bewijsmiddelen: ¹²⁶ eigen waarneming van de rechter, verklaringen van de verdachte, getuige en/of deskundige, schriftelijke bescheiden (pv).	Het bewijs is vrij. Er bestaat geen limitatieve lijst. Het bewijs kan mondeling, schriftelijk of anders van aard zijn.

¹¹³ Art. 3 sub a en b Besluit WJSG.

¹¹⁴ Art. 6 WJSG.

¹¹⁵ Art. 27c Sv en J.P. Cnossen en D.S. Jol, *Strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 127.

¹¹⁶ Art. 29 lid 2 Sv en 273 Sv.

¹¹⁷ Art. 29 lid 1 Sv.

¹¹⁸ Art. 6 lid 2 EVRM. Een verdachte is onschuldig totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

¹¹⁹ Art. 488aa lid 4 sub c Sv, 491a lid 1 Sv.

¹²⁰ Art. 488aa lid 5 Sv.

¹²¹ Art. 488ac Sv.

¹²² Art. 494b lid 1 en 2 Sv.

¹²³ Art. 4:8 Awb

¹²⁴ Art. 4:11 sub a en b Awb. Sub c (doel kan slechts worden bereikt indien de jongere niet in kennis wordt gesteld), zal zich niet (snel) voordoen.

¹²⁵ Art. 408 Sv.

¹²⁶ Art. 339 Sv.

	Er zijn bewijsminima: ¹²⁷ een bekentenis alleen is niet genoeg, een getuige is geen getuige, schriftelijke stukken kunnen doorgaan alleen in verband met andere bewijsmiddelen als bewijs dienen en uitsluitend anonieme verklaringen zijn onvoldoende.	Er gelden nauwelijks regels in de Awb, alleen enkele procedurele regels over: ¹²⁸ - Verklaringen getuigen/deskundigen - Eigen waarneming rechter - Partijverklaring
Onrechtmatig bewijs	Bij vormverzuimen kan de rechter aan onrechtmatig optreden rechtsgevolgen verbinden (strafvermindering, bewijsuitsluiting, niet ontvankelijkheid) ¹²⁹	Uitsluiting van 'onrechtmatig verkregen bewijs' gebeurt in het bestuursrecht bij zeer hoge uitzondering. ¹³⁰
Zitting openbaar?	Nee, gesloten deuren is het uitgangspunt, de uitspraak kan wel in het openbaar gedaan worden. ¹³¹	Openbaar, tenzij de belangen van minderjarigen of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van partijen dit eisen ¹³²
Vervolgingsbeslissing	Het OM heeft een vervolgingsmonopolie, zij besluiten om tot strafvervolgning over te gaan. ¹³³ Het OM kan: dagvaarden om de zaak voor de zittingsrechter te krijgen, ¹³⁴ een strafbeschikking maken, ¹³⁵ besluiten niet te vervolgen door een onvoorwaardelijk of voorwaardelijk te seponeren. ¹³⁶	De leerplichtambtenaar beslist zelf of hij een LOD oplegt.
Rechter	Kantonrechter ¹³⁷ De rechter is leidend; hij onderzoekt de zaak die aan hem wordt voorgelegd.	Bestuursrechter Rechter is leidend.
Straf	Ouders: hechtenis of geldboete ¹³⁸ Jongere > 12 jaar of kwalificatieplichtige jongere: taakstraf (= werkstraf en/of leerstraf van max 200 uur) of geldboete (max € 5.150) De rechter kan tijdens een proeftijd bijzondere voorwaarden opleggen, zoals opnemng in een zorginstelling, behandeling door een deskundige of een gedragsinterventie ¹³⁹	Geldboete De (maximale) hoogte van een dwangsom wordt vastgesteld aan de hand van bijvoorbeeld de redelijkheid. Art. 5:32b lid 3 Awb stelt namelijk dat de bedragen in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom moeten staan. Er is geen wettelijk maximaal te verbeuren bedrag noch zijn er concrete regels voor het bepalen van de hoogte van een dwangsom. Gemeente hebben dus een redelijke marge bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom.
Beroep	Hoger beroep bij het gerechtshof ¹⁴⁰ en daarna cassatie bij de Hoge Raad	Zienswijze tegen het voornemen tot een LOD, vervolgens eerst een bezwaarschrift bij de gemeente en pas daarna beroepschrift bij de bestuursrechter en eventueel nog een hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Let op: reformatio in peius geldt!
Eisen beroep	Er moet een straf of maatregel zijn opgelegd of	Uitsluitend door de belanghebbende zelf (= degene die de LOD kreeg opgelegd, ouders of jongere)

¹²⁷ Art. 341 lid 4 Sv, Art. 342 lid 2 Sv, art. 344 lid 1 sub 5 Sv, art. 344a lid 1 Sv, J.P. Cnossen en D.S. Jol, *Strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 230.

¹²⁸ Art. 8:44 e.v. en 8:58 e.v. Awb.

¹²⁹ Art. 359a Sv.

¹³⁰ E.M.J. Hardy en D.W.M. Wenders, *Bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 104.

¹³¹ Art. 495b Sv.

¹³² Art. 8:62 Awb, meer in het bijzonder lid 2 sub c Awb.

¹³³ Art. 9 Sv.

¹³⁴ Art. 167 lid 1 Sv jo. 258 Sv.

¹³⁵ Art. 167 lid 1 Sv jo. 257a Sv.

¹³⁶ Art. 167 lid 2 Sv en 242 lid 2 Sv

¹³⁷ Art. 382 Sv.

¹³⁸ Art. 26 LPW,

¹³⁹ Art. 77z lid 2 Sr.

¹⁴⁰ Art. 404 lid 2 Sv, 411 en 427 Sv.

	De geldboete bedraagt > 50 euro (hoger beroep) of > 250 (cassatie)¹⁴¹ Ook tegen strafbeschikkingen is doorgaans hoger beroep niet mogelijk¹⁴²	Er zijn vereisten aan het bezwaar- of beroepsschrift: ondertekening, naam en adres indiener, datum, omschrijving waarom oneens met LOD.¹⁴³
Beroepstermijn	Binnen 14 dagen (die ingaat doorgaans na bekend worden uitspraak bij verdachte) ¹⁴⁴	6 weken (die ingaat 1 dag na verzending van de LOD) ¹⁴⁵
Beslistermijn	Alleen de 'redelijke termijn' van art. 6 EVRM.	6 weken na sluiting van het onderzoek. ¹⁴⁶ Maar dit is een termijn van orde, er zijn geen gevolgen gekoppeld aan overschrijding ervan. Wel geldt de redelijke termijn van art. 6 EVRM.
Schorsende werking	Hoger beroep en cassatie hebben opschortende werking	Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking ¹⁴⁷
Verzoek om handhavend op te treden	Een belanghebbende kan bij het hof beklag doen als een strafbaar feit niet (verder) wordt vervolgd. ¹⁴⁸	Derde belanghebbende kunnen de gemeente verzoeken handhavend op te treden ¹⁴⁹
Kosten procedure	- Eventueel: advocaat - Eventueel gesubsidieerde rechtsbijstand - Er zijn geen griffiekosten verbonden aan een beroep bij de rechter	Bezwaar - Eventueel: advocaat - Eventueel: gesubsidieerde rechtsbijstand - Er zijn geen griffiekosten verbonden aan het maken van bezwaar. - De kosten die de jongere/ouders moeten maken worden vergoed als zij daarom verzoeken vóórdat de leerplichtambtenaar op het bezwaar heeft beslist en indien de LOD wordt herroepen.¹⁵⁰ Beroep en hoger beroep - Eventueel: advocaat - Eventueel: gesubsidieerde rechtsbijstand voor de jongere/ouder - Griffiekosten, € 187 of 279¹⁵¹ Betaalt de jongere/ouder niet, dan is het beroep niet-ontvankelijk (= er wordt niet op inhoud beslist). Wordt de jongere/ouder in het gelijk gesteld, dan krijgen ze het griffierecht terug. - Ook eventuele andere proceskosten of schadevergoeding kunnen door de rechter worden toegewezen.¹⁵²
Rechterlijke toetsing	OvJ bepaalt de omvang van het geding	De jongere/ouder bepaalt de omvang van het geding. Hij moet aan de rechter duidelijk maken waarom hij het niet eens is met de LOD. De rechter is niet lijdelijk en biedt ongelijkheidscompensatie ('helpt de jongere'). Hij vult rechtsgronden aan (wat de jongere/ouder zegt, maakt hij juridisch), en vult feiten aan (bijv. deskundige inschakelen of getuige oproepen). De rechter moet, zonder dat

¹⁴¹ Art. 404 lid 2 Sv en 427 lid 2 Sv.

¹⁴² Art. 445 Sv.

¹⁴³ Art. 6:4 Awb, 6:5 lid 1 sub a tot en met d Awb.

¹⁴⁴ Art. 408 lid 2 Sv.

¹⁴⁵ Art. 6:7 en 6:8 lid 1 Awb.

¹⁴⁶ Art. 8:66 Awb.

¹⁴⁷ Art. 6:16 Awb.

¹⁴⁸ Art. 12 Sv.

¹⁴⁹ Art. 1:3 lid 3 en 1:2 lid 1 Awb.

¹⁵⁰ Art. 7:15 Awb.

¹⁵¹ 8:41 lid 2 sub b Awb en 8:109 lid 1 sub b Awb.

¹⁵² Art. 8:74 Awb, 8:75, 8:75a, 8:82, 8:87 en 8:95 Awb.

		de jongere/ouder daarom vraagt, kwesties van openbare orde beoordelen (zoals termijnoverschrijdingen).
--	--	--

Toelichting

Hieronder worden enkele meest in het oog springende verschillen (met name vanwege de verschillen in rechtsbescherming en gevolgen) voor de leerplichtambtenaar, ouders en jongere aangestipt. Het is geenszins een uitputtende opsomming. Voor zover mogelijk is een onderverdeling gemaakt in personen (al heeft het verschil voor de leerplichtambtenaar, uiteraard soms ook gevolgen voor de ouders/jongere).

Algemeen

1. Het karakter van de bestuursrechtelijke *herste*/sanctie is een andere dan de dwang in een strafrechtelijk kader. De nadruk bij de LOB en LOD liggen op de maatschappelijke zorg en het jongere weer onderwijs laten volgen, en minder op het straffen voor het verleden.

Voor de leerplichtambtenaar

2. De leerplichtambtenaar kan zelf besluiten tot bestuursrechtelijke handhaving over te gaan, en is niet afhankelijk van de OvJ.
3. De leerplichtambtenaar kan met een LOD zorgen voor een koppeling tussen de toename van verzuim aan een bedrag. In tegenstelling tot het strafrecht ontvangt de ouder/jongere niet eenmalig een boete, maar telkens een boete als het verzuim voortduurt (weliswaar tot een maximum).
4. De LOD kan per tijdseenheid worden opgelegd. Aan 'slechts' 1 uur verzuim kan direct het gevolg van een geldbedrag zijn gekoppeld (met uiteraard wel een maximum).
5. De LOD is een 'voorwaardelijke' boete. De dwangsom is pas verschuldigd als het verzuim blijft voortduren.
6. Gaat de jongere toch weer verzuimen, dan is in het strafrecht voor het opleggen van een sanctie weer een nieuwe, tijdrovende, strafprocedure nodig. Voor de LOD is dat niet zo (er is direct een geldbedrag verschuldigd, weliswaar tot een maximum).
7. Resumé: De LOD stuurt als het ware direct de jongere bij. Bij de strafrechtelijke sanctie is er sprake van een bedrag ineens voor een verzuim in het verleden, dat later niet hoger wordt als toch weer wordt verzuimd. Bij de LOD kan ook gesanctioneerd worden voor de toekomst.
8. De snelheid van een bestuursrechtelijk traject ligt waarschijnlijk hoger, omdat er slechts twee partijen bij de LOD betrokken zijn: de

leerplichtambtenaar en de ouders/gemeente. Bij het strafrecht komt daar het OM en de OvJ bij.

9. Een vordering verjaart in het strafrecht later, de leerplichtambtenaar kan dus nog langer tegen 'oud' verzuim optreden (strafrecht 3 jaar, bestuursrecht 1 jaar).
10. De RvdK is betrokken in het strafrecht, maar niet in het bestuursrecht.
11. Bij het strafrecht kan het kind van iedere openbare plaats worden meegenomen om naar school te worden gebracht. Met de LOB kan het kind ook vanuit huis worden opgehaald en naar school worden gebracht.
12. In het strafrecht is ook degene strafbaar die het schoolverzuim doet plegen of die feiten uitlokt. Bijv. als een niet met het gezag belaste ouder of verzorger van een jongere (grootouder, een vertrouwd persoon) de jongere er opzettelijk toe aanzet niet naar school te gaan. In het bestuursrecht is alleen de overtreder strafbaar (jongere of ouders).

Voor de jongere/ouders

13. De rol van ouders is in het strafrecht meer aanwezig. Zij hebben meer rechten en plichten.
14. Bij de bestuursrechtelijke handhaving beslist de leerplichtambtenaar zelf om daartoe over te gaan. Dat kent als belangrijke nadeel voor de jongere dat niet langer een rechter zich over de strafbaarheid en de strafhoogte buigt (tenzij de jongere in beroep gaat, dan volgt weer wel een (bestuurs)rechterlijke toets).
15. De bestuursrechter toetst – na een beroep op een LOD – slechts marginaal. De strafrechter toetst in volle omvang. Ouders/jongere kunnen de marginale toetsing als onprettig ervaren.
16. In het strafrecht heeft de jongere/ouders recht op kosteloze rechtsbijstand.
17. In het bestuursrecht hoeven de jongere/ouders niet verplicht aanwezig te zijn op een zitting.
18. In het strafrecht mogen straffen niet cumuleren, in het bestuursrecht wel.
19. De LOD kent slechts een financiële prikkel. Voor kinderen uit gezinnen met financiële problemen is de sanctie daarom niet of minder passend. Een hulpverleningscomponent ontbreekt. De LOD lijkt dus meer passend voor jongere waarbij geen sprake is van multiproblematiek (en die slechts 'geen zin hebben' in school, notoir spijbelen of te laat komen).
20. De jongere kan in het strafrecht wel, maar in het bestuursrecht niet, met een hogere straf worden geconfronteerd in hoger beroep.
21. Een bezwaar/beroep in het bestuursrecht heeft geen schorsende werking. De jongere/ouders moet(en) direct de boete betalen, ook al zijn ze het oneens met de LOD.

22. Is geen straf of maatregel opgelegd, dan kan de jongere/ouder niet in hoger beroep.¹⁵³ Ook is geen hoger beroep mogelijk in het strafrecht als de geldboete < € 50.¹⁵⁴
23. Er staat bij de LOD direct bezwaar en beroep open. Zeker bij het absolute verzuim hebben ouders eerder de mogelijkheid om te acteren als ze het met een beslissing van de gemeente niet eens zijn. In het strafrecht is pas beroep mogelijk als de rechter een oordeel heeft geveld.
24. Om in beroep te gaan, is de ouder/jongere griffiekosten verschuldigd in het bestuursrecht (niet in het strafrecht). Bij minder draagkrachtigen zou eerder een situatie kunnen ontstaan dat het heffen van griffierechten onevenredig bezwarend is en een ongeoorloofde belemmering van de toegang tot de rechter kan opleveren.
25. Bij een bestuurlijk traject volgt geen strafblad. De straffen in het strafrecht, ook in het kader van de strafbeschikking van het OM, kunnen tot strafblad leiden met mogelijke gevolgen voor de verkrijgen van de verklaring omtrent het gedrag (VOG). De bestuurlijke sancties, ongeacht hoe hoog deze zijn, leiden niet tot een strafblad.
26. Een officiële waarschuwing van de leerplichtambtenaar als interventie op ongeoorloofd relatief verzuim is geen besluit. Dat betekent dat er geen bezwaar of beroep daartegen mogelijk is voor ouders/jongere. Ze moeten dus 'afwachten' totdat er een proces-verbaal wordt opgemaakt die voor het OM aanleiding geeft vervolging in te stellen.
27. Het strafrecht kent de mogelijkheid tot OM afdoening (via strafbeschikkingen) en Halt-interventies. Er kan dan een andere straf dan een geldboete worden opgelegd.
28. Het strafrecht kent waarborgen voor de verdachte die het bestuursrecht niet kent (zoals het vereiste van de wettelijke bevoegdheid voor het opleggen van een sanctie, een rechtvaardigingsgrond als strafuitsluitingsgrond, het ontbreken van verwijtbaarheid en de cautie).
29. De beroepstermijnen in het strafrecht zijn kort (in het bestuursrecht 6 weken, in het strafrecht 2 weken).
30. De hoogte van de dwangsom is in het bestuursrecht niet wettelijk gelimiteerd (bij het strafrecht geldt voor de leerplichtzaken een maximum van € 5150,-). In het strafrecht zijn daarnaast diverse richtlijnen ontwikkeld over de hoogte van de straf, die ontbreken in het bestuursrecht voor het relatieve verzuim.

¹⁵³ De ouders/jongere willen mogelijk in beroep omdat wel is geoordeeld dat ze strafbaar zijn aan het ten laste gelegde feit.

¹⁵⁴ Art. 404 lid 2 onder a en b Sv.

5. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Wat zijn de aanbevelingen voor vervolgonderzoek?

Het doel van Ingrado van dit onderzoek betrof het verkennen van de mogelijkheden om te komen tot alternatieve wetgeving ten behoeve van de bescherming van het recht op onderwijs en ontwikkeling van alle jongeren. In het voorgaande zijn bij de teksten rondom de MAS adviezen ter verduidelijking/verbetering van de wettekst aan bod gekomen. In dit hoofdstuk worden enkele suggesties gedaan voor vervolgonderzoek om alternatieve wetgeving te verkennen.

- I. De MAS is een door ketenpartners ontwikkeld instrument waarmee hun achterban werkt ('pas toe of leg uit'). Uit het onderzoek volgt dat de wettelijke verankering van de MAS niet altijd eenvoudig kan worden gevonden. Geenszins is zeker of de rechter de kwalificatie van de vrijwillige jeugdhulp volgt en de drang in een civiel kader (het gedeelte rondom de bespreking van de JBT en het VTB) kent geen wettelijke grondslag.
 - Verken met de MAS ketenpartners de uitkomsten van het onderzoek. Kunnen zij zich in de uitkomsten van het onderzoek (h)erkennen? Waarom wel/niet?
 - Verken met de beleidsmakers of men vindt dat een wettelijke verankering voor sommige grondslagen moet worden gecreëerd (en in welke wet dan). Bijvoorbeeld voor het drangtraject zodat er voor het VTB op de JBT een wettelijke grondslag kan worden gecreëerd.
 - Uit het onderzoek volgt dat de zorg rondom het schoolverzuim van jongeren is geregeld in diverse Nederlandse wetten (LPW, Jeugdwet, de Awb, Sv, Sr, het BW). Verken met leden en beleidsmakers de harmonisatie in één integrale wet ('leerrechtwet' of 'wet met rechten voor minderjarigen'). Zou die er moeten zijn? Waarom wel/niet? Wat moeten we behouden uit de huidige wetten en wat moet zeker verdwijnen? Wat wordt gemist?
- II. Mogelijk kan de leerplichtambtenaar als jeugdhulpverlener kwalificeren.¹⁵⁵ Hert voordeel van die kwalificatie is dat het zijn van jeugdhulpverlener diverse rechten en plichten met zich mee brengt, die kinderen kunnen helpen. Enkele daarvan zijn hiervoor genoemd.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Voor zover de onderzoeker kon nagaan, is die vraag nog niet eerder door rechters beantwoord.

¹⁵⁶ De kinderrechter wordt meer bevoegd, duidelijk wordt dat jongere een hoorrecht hebben, aan de RvdK kan advies wordt gevraagd over een zaak en ouders kunnen een deskundige inzetten als ze het niet eens zijn met een advies van de RvdK (art. 808 Rv, art. 809 Rv, art. 810 Rv, art. 810a Rv.) Ook gelden dan de verplichtingen die in §3.1 zijn benoemd (verantwoorde hulp, hulpverleningsplan, registreren in het kwaliteitsregister jeugd, bijscholing, een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling hanteren, calamiteiten en geweld in de zorgrelatie melden,

- Mogelijk is de eerste stap om de rechten en verplichtingen van de jeugdhulpverlener uitgebreider uiteen te zetten.
 - Interessant is (vervolgens) met de achterban van Ingrado te bespreken of zij zich herkennen in de kwalificatie, en hoe zij aankijken tegen het vervullen van die rol. Hoe kijken zij aan tegen de rechten en verplichtingen die op een jeugdhulpverlener rusten. Herkennen zij zich daarin? Wat vinden zij van de (extra) verplichtingen die dan op hen gaan rusten. Kunnen zij die rol vervullen, naast de functie van leerplichtambtenaar? Zij moeten dan immers de LPW en de Jeugdwet naleven. En zij moeten de maatschappelijke zorgtaak tot begeleiding van ouders en jongere vervullen, en anderzijds strafrechtelijke handhaven. Interessant is hun te bevragen of die taken niet beter verdeeld zouden kunnen worden (binnen organisaties of daarbuiten en in wetgeving) en hoe dit er volgens hen uit zou moeten zien.
- III. Ingrado wilde een verkenning op de mogelijke consequenties als de leerplicht alleen in het bestuursrecht wordt geregeld, en wat dat betekent voor (het handelingsrepertoire van) leerplichtambtenaren, ouders en jongeren. Deze verkenning levert het inzicht op dat het bestuursrecht en strafrecht geen gelijkwaardige stelsels zijn. De jongere/ouder wordt in het strafrecht beschermd door een maximum strafmaat, geen heffing van griffiegeld, het recht op rechtsbijstand en de schorsende werking van hoger beroep. Ook kent het strafrecht niet-financiële sancties, die beter kunnen passen bij minder draagkrachtigen en waarbij mogelijk ook meer op hulpverlening dan op straftoedeling wordt gestuurd. Daar staat tegenover dat de jongere/ouders wel een strafblad kunnen krijgen. Het karakter van de LOD is meer gericht op het voorkomen van toekomstig verzuim. Daarnaast kan mogelijk sneller een LOD worden ingezet omdat de leerplichtambtenaar niet afhankelijk is van het vervolgingsmonopolie van het OM. Daarentegen kan in het bestuursrecht niet worden gewerkt met andere straffen, zoals een taakstraf of een Halt interventie en kan in het bestuursrecht de de RvdK niet worden ingezet bij een LOD. Ook zijn er verschillen in de mogelijkheden van beroep. Sommige instrumenten uit het straf- en bestuursrecht zouden meer/beter ingezet kunnen worden dan thans gebeurt in de praktijk, en de volgende onderwerpen zijn interessant:
- Bespreek met leden waarom een LOD wel/niet wordt ingezet.
 - Bespreek met leden of een LOD niet vaker ingezet zou moeten worden bij absoluut verzuim. Dat kent als voordeel dat de

voorzien in een vertrouwenspersoon en een verklaring omtrent het gedrag hebben. Ook zijn ze onderworpen aan het tuchtrecht).

ouders/jongere niet af hoeven wachten of het OM tot handhaving over gaat en zij sneller in beroep kunnen.

- Verken met beleidsmakers het volgende: Op grond van art. 257b en 257ba Sv kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere opsporingsambtenaren dan de OvJ de bevoegdheid worden gegeven om strafbeschikkingen uit te vaardigen. Onderzoek of de leerplichtambtenaar als een dergelijke buitengewoon opsporingsambtenaar kan worden aangemerkt om hem zo de bevoegdheid te geven strafbeschikkingen uit te vaardigen (en de waarborgen uit het strafrecht behouden blijven, maar de leerplichtambtenaar niet meer hoeft te ‘wachten’ op actie vanuit het OM).
- Verken de mogelijkheid om gebruik te maken van de bestuursrechtelijke punitieve sanctie: bestuurlijke boete.¹⁵⁷ Dat is een andere, bestuursrechtelijke sanctie dan de LOD. Met de bestuurlijke boete kan de leerplichtambtenaar zelf – zonder rechterlijke tussenkomst – een boete opleggen aan de jongere of ouders bij overtreding van de LPW. Er hoeft niet te worden gewacht op het OM, die ook kan besluiten om niet tot vervolging over te gaan. Daarnaast is er voor ouders en jongeren eerder bezwaar en beroep mogelijk. In het onderzoek zou ook betrokken moeten worden in hoeverre de bestuurlijke boete toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de bestuurlijke herstelsancties waarvoor een grondslag reeds bestaat.
- Een bijzondere wet kan voorschrijven dat de gemeente verplicht is zich te laten adviseren door een onafhankelijke adviseur bij de voorbereiding van een besluit, zoals bijvoorbeeld een LOD.¹⁵⁸ De RvdK heeft die wettelijke taak vooralsnog nog niet. Zij hoeven dus niet te adviseren als de leerplichtambtenaar besluit tot een LOD. Interessant voor nader onderzoek is of de RvdK kan worden betrokken bij het LOD. De RvdK beschermt de rechten voor kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd. De RvdK kan dus als extra toets/advies dienen om te bezien of een LOD in de specifieke casus de juiste oplossing is. Zeker ook omdat een leerplichtambtenaar zonder nadere toets tot een LOD kan beslissen, kan een extra advies voor het beschermen van de jongere/ouders gewenst zijn. De LPW kan bijvoorbeeld gaan voorschrijven dat een LOD pas mag worden opgelegd na advies van de RvdK. Zo wordt een taak gecreëerd voor de RvdK in het bestuursrecht.

¹⁵⁷ Art. 5:40 lid 1 Awb.

¹⁵⁸ Art. 3:5 lid 1 Awb.

- Verken met de leden of er ook richtlijnen over de hoogte van de sanctie gewenst zou zijn bij het opleggen van een LOD bij relatief verzuim.
- IV. Onderzoek hoe in andere sectoren met een combinatie van straf- en bestuursrechtelijke (duale) handhaving wordt gewerkt (zoals dierenbescherming/milieu) en ga na of daar goede voorbeelden (in de praktijk en/of wet) zijn die ook de leerplicht(ambtenaren) helpen.

Bijlagen

Bijlage 1: Geschiedenis LPW

Nederland kent sinds 1900 leerplicht. De belangrijkste reden om tot een leerplichtwet te komen was kinderarbeid bestrijden. De leerplichtwet van 1900 werd na bijna 70 jaar vervangen door de huidige Leerplichtwet 1969. Toen werd het toezicht op deze wet verplaatst van het rijksschooltoezicht naar de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de leerplichtige jongere woont. Leerplichtambtenaren voeren dit toezicht namens de burgemeester en wethouders uit.

De functie van leerplichtambtenaar werd gecreëerd in 1969, bij de invoering van de Leerplichtwet 1969. In de bij deze wet behorende memorie van toelichting werd het karakter van het toezicht als volgt verwoord:

‘De Leerplichtwet is niet alleen te weinig afgestemd op het bestaande en het toekomstige onderwijsbestel, zij is ook achtergebleven bij de maatschappelijke en sociale ontwikkeling. Aan een bepaling betreffende het verstrekken van voeding en kleding bijvoorbeeld is thans nauwelijks meer behoefte, wel aan een regeling die het mogelijk maakt kortzichtige ouders langs andere wegen dan met de sterke arm tot andere gedachten te brengen. Het toezicht op de naleving van de wet zal veel meer het karakter moeten dragen van maatschappelijke zorg dan van justitieel optreden. Dit is een van de redenen waarom dit toezicht in het wetsontwerp geheel aan de gemeentebesturen is opgedragen. Een en ander wil niet zeggen, dat het toezicht op de naleving van de leerplicht een strafsanctie kan ontberen. Een nieuwe, kortere procedure en strengere straffen zijn daartoe in het wetsontwerp opgenomen.’¹⁵⁹

Sperling vindt echter dat de LPW uit 1969 vooral inging op de het tegengaan van schoolverzuim en de dwang die daarbij moest worden toegepast. In haar proefschrift schrijft zij:

‘De Leerplichtwet 1900 was bedoeld om te garanderen dat kinderen deugdelijk onderwijs kregen, waarbij de wijze waarop dat doel werd verwezenlijkt van ondergeschikt belang was en ter beoordeling van de ouders stond. De Leerplichtwet 1969 was daarentegen bedoeld als middel om kinderen toe te leveren aan de school. Men ging er daarbij vanuit dat schoolbezoek gelijk stond met deugdelijk onderwijs en de verwezenlijking van het recht op onderwijs. Zo wordt in de parlementaire stukken betreffende de Leerplichtwet 1969 nauwelijks gesproken over de invulling van het recht op onderwijs, maar wel veel over het tegengaan van schoolverzuim en de dwang die daarbij moest worden toegepast. Hoewel de staatssecretaris vond dat toezicht op de naleving van de Leerplichtwet het karakter moest dragen van ‘maatschappelijke zorg’, blijkt uit het voorstel dat het toezicht toch voornamelijk bestond uit verschaffen van strafrechtelijke middelen aan de gemeenten om kinderen terug op school te krijgen. Al op de eerste bladzijde van de memorie van toelichting werd aangekondigd dat er met de nieuwe leerplichtwet ‘een nieuwe, kortere procedure en strengere straffen’ voor ‘kortzichtige ouders’ kwam. Dit

¹⁵⁹ Kamerstukken II 1967/68, 9039, nr. 3, p. 5

*gewijzigde karakter blijkt ook uit andere bepalingen in de Leerplichtwet 1969. Het geven van huisonderwijs werd eerst in de vorm gegoten van een vrijstelling op de schoolplicht en werd uiteindelijk zelfs verboden. De vrijstelling wegens gewetensbezwaren werd beperkt tot de 'richting' van het onderwijs op de scholen en een beroep daarop moest niet meer mogelijk worden als een kind al op school was ingeschreven (geweest). Het gewijzigde karakter blijkt vooral bij de discussies over onderwijs aan schipperskinderen. Men verplichtte deze, vaak zeer jonge, kinderen op te groeien buiten het ouderlijke gezin, in huisvesting waarvan vast stond dat de kwaliteit onvoldoende was, uitsluitend om hen de school te laten bezoeken.*¹⁶⁰

Bij de uitvoering van de Leerplichtwet 1969 blijken zich in de loop van de tachtiger jaren problemen voor te doen. Deze problemen waren vooral een gevolg van een toename van ongeoorloofd schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten.¹⁶¹

In 1994 werd daarom het toezicht op de naleving van de leerplichtwet versterkt. Ook toen werd benadrukt dat maatschappelijke zorg uitgangspunt was, en justitieel optreden een laatste redmiddel.¹⁶² Ook destijds werden strafrechtelijke middelen aangewend om de problematieken te verhelpen. Een van die oplossingen werd het toezicht op de naleving van de leerplicht versterken door de leerplichtige jongeren vanaf de leeftijd van 12 jaar en partieel leerplichtige jongeren zelf strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor het geregeld schoolbezoek. Ook werd ervoor gekozen de taak van de leerplichtambtenaar toe te spitsen op studenten van wie het schoolverzuim achtergronden heeft die niet door de instelling kunnen worden verholpen.¹⁶³ Wettelijke voorschriften werden in lijn gebracht met de groeiende praktijk waarbij schoolverzuim in de eerste plaats door de scholen zelf werd gesignaleerd en behandeld. Scholen zouden heel goed in staat zijn om lichte gevallen van schoolverzuim zelf te behandelen. Het ging daarbij om de gevallen waaraan geen diepgaande sociale of psychologische problematiek ten grondslag lag. Het werd niet zinvol geacht elk afzonderlijk geval van schoolverzuim aan de gemeente te melden. De scholen hoefden alleen te melden als er sprake was van verzuim van (destijds) drie achtereenvolgende schooldagen dan wel binnen een periode van vier opeenvolgende lesweken meer dan 1/8 deel van de les- of praktijktijd verzuimen. Maar het zou de school ook vrij staan om ook minder frequent optredend verzuim te melden als daar naar haar oordeel aanleiding toe was.

¹⁶⁰ J. Sperling, 'Moet jij niet naar school', Erasmus Universiteit Rotterdam, 2010, p. 264-265.

¹⁶¹ *Kamerstukken II 1992/93*, 9039 nr. 3, p. 1-2.

¹⁶² *Kamerstukken II 1992/93*, 9039 nr. 3, p. 3.

¹⁶³ *Kamerstukken II 1992/93*, 22 900 nr. 3, p. 5-6.

In 2001 wordt echter de nadruk op de justitiële kant gelegd. Op 3 januari 2001 werd een wetsvoorstel ingediend ter verduidelijking van de voor leerplichtige jongeren bedoelde strafbepaling¹⁶⁴ in de LPW. De Minister overwoog:

‘Immers, het bestrijden van onrechtmatig schoolverzuim is van groot maatschappelijk belang. De dreiging van een geldboete of, wat in de praktijk veel vaker voorkomt, een alternatieve straf voor de leerplichtige jongere zelf is daarbij een zeer belangrijke stok achter de deur. Een strafdreiging voor alleen de ouders is niet voldoende. Bovendien ben ik van mening dat over de hoogte van de strafmaat voor een overtreding geen enkele onduidelijkheid behoort te bestaan. Ik constateer echter dat dat bij het huidige artikel 26, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969 kennelijk wel het geval is. Het onderhavige wetsvoorstel maakt aan deze onduidelijkheid een einde. Door het toevoegen van de boetecategorie wordt geëxpliciteerd wat blijkens de wetsgeschiedenis ook steeds de bedoeling is geweest: de sanctie op spijbelen door een leerplichtige jongere is een geldboete van ten hoogste 5000 gulden.’¹⁶⁵

Bij de invoering van de kwalificatieplicht in 2007 kwam de nadruk weer meer te liggen op de maatschappelijke zorg. Er werd ingezet op de versterking van de zorgstructuur op school. Er werd lovend gesproken over de gezamenlijk ontwikkelde aanpak met multidisciplinaire zorgadviesteams (ZAT's) als hét samenwerkingsverband waarin alle relevante partijen zoals scholen, leerplichtambtenaren, Bureau Jeugdzorg, GGD en politie samenwerken.¹⁶⁶ De taak van de leerplichtambtenaar werd destijds als volgt weergegeven:

‘Leerplichtambtenaren moeten controleren of leerplichtigen staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling en of zij die instelling ook werkelijk bezoeken. Zij beoordelen verder of leerlingen die op andere manieren onderwijs genieten (bijvoorbeeld in het buitenland of op een particuliere school), voldoen aan de Leerplichtwet 1969. Zij hebben de taak om verzuim te voorkomen, door voorlichting te geven samen met scholen. Leerplichtambtenaren gaan ook gesprekken aan met leerlingen die verzuimd hebben en hun ouders en maken concrete afspraken over hun terugkeer naar school. Leerplichtambtenaren zijn ook verantwoordelijk voor het afdwingen van schoolbezoek door middel van sancties.’

Van de leerplichtambtenaren werd een actieve leerplichthandhaving verwacht. Zij moesten ‘ondersteunen en aandringen.’

Ook in 2009, 2010 en 2012 werden door de wetgever acties ondernomen ter bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Hier leek sprake van een mix van zorg en justitiële componenten.

¹⁶⁴ Art. 26 lid 2 LPW.

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27 574, nr. 3, p. 2.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 901, nr. 3, p. 3.

- Relatief verzuim zou niet altijd (volledig en tijdig) worden gemeld vanwege ingewikkeldheid van de wetgeving op het punt van de meldtermijnen. Die meldtermijnen werden gelijkgetrokken.¹⁶⁷
- Ook werd het toezicht op de scholen, dat gebeurde door gemeenten, belegd bij de Inspectie van het Onderwijs. Per 1 januari 2012 is het toezicht op de naleving van de leerplichtwet derhalve gesplitst. De controle op ouders, verzorgers en jongeren ligt nog steeds bij de gemeente (leerplichtambtenaar), maar de controle op scholen is teruggegaan naar de Inspectie van het Onderwijs.
- De strafbepaling richting scholen voor het niet tijdig melden van verzuim vervangen door een bestuurlijke boete.

Over de taken van de leerplichtambtenaar werd overwogen dat die met het toezicht op ouders en leerlingen een centrale rol in de keten ter bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten behield. Ook bleef de leerplichtambtenaar deel uitmaken van het zorg- en adviesteam.¹⁶⁸

In de internetconsultatie doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp uit 2020 werd expliciet overwogen dat de verantwoordelijkheid voor de aanpak van het verzuim in eerste instantie bij de school ligt. De leerplichtambtenaar kan de ouders en de leerling preventief oproepen om ze te wijzen op de mogelijke consequenties van doorgaan met het gedrag.¹⁶⁹ Alhoewel dus niet expliciet benoemd, komt ook hier het beeld op dat sprake is van een glijdende schaal: van zorg naar dwang.

¹⁶⁷ Twee meldtermijnen voor relatief verzuim uit de LPW werden teruggebracht tot één termijn: afwezigheid van zestien uur in een periode van vier weken. *Stb.* 2009, 334. En de termijn werd 4 weken voor het melden van leerlingen in het kader van kortgezegd studiefinanciering en rmc-wetgeving, *Stb.* 2011, 443.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 356, nr. 3, p. 8.

¹⁶⁹ Internetconsultatie Doorbraakaanpak onderwijs en jeugdhulp, MvT, p. 12.

Bijlage 2: Strafrecht en de leerplicht

De overheid zorgt voor naleving van wetten en regels. Handhaving van wetten en regels gebeurt door de overheid gebeurt via het strafrecht of het bestuursrecht.

Het strafrecht wordt gevormd door:

- Wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB), ministeriële regelingen. Voor de leerplicht zijn van belang:
 - [LPW](#).
 - [Wetboek van strafrecht](#) (Sr).
 - [Wetboek van strafvordering](#) (Sv).
 - [Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024](#) (Besluit Halt).
- Jurisprudentie (rechtspraak);
- Internationale verdragen;
- Ongeschreven rechtsbeginselen, zoals het beginsel van goede procesorde; en,
- Strafrechtelijk overheidsbeleid.
- Aanwijzingen. Het openbaar ministerie heeft een vervolgingsmonopolie; alleen zij kan besluiten tot vervolging over te gaan. Vanwege rechtsgelijkheid heeft het college van procureurs-generaal van het OM beleid gemaakt in de vorm van aanwijzingen en richtlijnen. Deze worden, mits behoorlijk bekend gemaakt, gezien als recht en binden de OvJ vanwege het beginsel van een goede procesorde.¹⁷⁰

Voor de leerplicht zijn de volgende aanwijzingen van belang.

- [Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt](#)¹⁷¹ (JAH). De JAH bevat de uitgangspunten voor de behandeling van strafzaken jeugd en de toepassing van het adolescentenstrafrecht.
- [Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim](#) (SAS). Daaruit volgt dat bij signaalverzuim (dat niet wordt gedefinieerd in de richtlijn) - afhankelijk van de casus, leeftijd en omstandigheden - de ouders en/of de jongere zelf vervolgd word(t)(en). De mate van verwijtbaarheid speelt hierbij een rol. De hoogte van de straf wordt nader in tabellen weergegeven, waarbij bij recidive een zwaarder strafregime geldt.

¹⁷⁰ J.P. Cnossen en D.S. Jol, *Strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 192. Het OM vermeldt over [aanwijzingen](#) het volgende: Aanwijzingen hebben rechtskracht en binden het OM op grond van beginselen van een behoorlijke procesorde voor zover het gaat om voorschriften die zich naar hun inhoud en strekking ertoe lenen jegens betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast. Het betreft voorschriften en regels die algemeen gelden en toegepast (moeten) worden. Burgers kunnen er dus rechten aan ontlelen. Met het oog hierop worden aanwijzingen gepubliceerd in de Staatscourant en op deze site.

¹⁷¹ [Stct. 2017, 29777](#).

De MAS is geen aanwijzing zoals hiervoor bedoeld. Deze is niet gepubliceerd in de Staatscourant of op de website van het OM.

Het materiële strafrecht wordt geregeld in het Sr. Het regelt welke gedragingen onder welke omstandigheden strafbaar is en welke straf door een rechter kan worden opgelegd. Het formele strafrecht wordt geregeld in Sv. Het bevat de procedurele regels door wie op welke wijze wordt onderzocht of een strafbaar feit is gegaan en door wie naar welke maatstaven daarover beslist.¹⁷²

Zowel het Sr als het Sv bevatten specifieke bepalingen over de vervolging van jongere (12-23 jaar).¹⁷³ Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat bepaalde straffen en maatregelen niet opgelegd kunnen worden, of strafmaxima anders zijn. Ook het strafproces is op de jongere aangepast. Er wordt dan ook wel gezegd dat het jeugdstrafrecht een pedagogisch karakter kent. Er is sprake van een geleidelijke toename van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de jeugdige en een geleidelijke afname van de verantwoordelijkheid van anderen, zoals ouders, voor het gedrag van de jeugdige. Ook is er een nauwe band met het civiele (jeugd)recht. Jeugdzorg en de RvdK spelen bij beide rechtsgebieden een rol.

Jongere tot 12 jaar kunnen niet worden vervolgd.¹⁷⁴ Wel kan er opsporingsonderzoek richting die jongere worden verricht, bijvoorbeeld onderzoeken of de jeugdige op school is.

Uit het Sr volgt dat iemand is pas strafbaar als voldaan is aan vier voorwaarden:¹⁷⁵

1. Er is sprake van een menselijke gedraging (of nalaten). *Er moet sprake zijn van een wilsgestuurd handelen (slaapwandelen is dat bijvoorbeeld niet). In deze is sprake van een gedrag, namelijk, het niet voldoen aan de plicht school te bezoeken;*
2. die valt binnen een wettelijke delictsomschrijving; *In deze is dat het niet volgens de LPW¹⁷⁶ ervoor zorgen dat een jongere na inschrijving een school geregeld bezoekt.*
3. die wederrechtelijk is; *dit betekent dat het handelen in strijd is met het geschreven en ongeschreven recht. Er zijn vier wettelijke algemene rechtvaardigingsgronden (noodtoestand, noodweer, wettelijk voorschrift en*

¹⁷² J.P. Cnossen en D.S. Jol, *Strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 14-15.

¹⁷³ Titel VIII A. Bijzondere bepalingen voor jeugdigen en jongvolwassenen en Titel II, Tweede afdeling. Strafvordering in zaken betreffende personen die de leeftijd van achttien jaren nog niet hebben bereikt.

¹⁷⁴ Art. 486 Sv.

¹⁷⁵ Art. 16 grondwet en art. 1 Sr: *Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling*. Dit wordt ook wel aangeduid met het [legaliteitsbeginsel](#): In een rechtsstaat mag niemand worden veroordeeld voor een handeling die nog niet verboden was op het ogenblik waarop die plaatsvond.

¹⁷⁶ Art. 2, 26 en 28 LPW.

bevoegd gegeven ambtelijk bevel en één buitenwettelijke (ontbreken materiële wederrechtelijkheid). Daarnaast zij er nog bijzondere rechtvaardigingsgronden die per delict gelden. Een voorbeeld is art. 2 lid 2 LPW, waarbij bijvoorbeeld een met het gezag belaste ouder kan betogen dat hij niet kan zorgen voor geregeld schoolbezoek omdat hij geen contact heeft met de jongere. Als van een rechtvaardigheidsgrond sprake is, is de verdachte niet strafbaar; en,

4. aan schuld te wijten is. Het straffen van iemand wordt pas gerechtvaardigd geacht als iemand een verwijt kan worden gemaakt. Oftewel, geen straf, zonder schuld. Dit volgt niet uit een wet, maar uit jurisprudentie. Jurisprudentie geeft uitleg van en invulling aan termen uit de wet. Sommige uitspraken hebben precedentwerking, andere rechters nemen bepaalde termen over van andere rechters. Dat gebeurt vooral bij uitspraken van de Hoge Raad, de hoogste rechter in Nederland. ‘Geen straf zonder schuld’ volgt uit zo’n oude, maar nog steeds geldige uitspraak van de HR.¹⁷⁷

In de LPW komt de term ‘schuld’ of ‘verwijtbaarheid’ niet terug. Met een moeilijk woord heet dit dat het ‘geen onderdeel van de delictsomschrijving vormt’ (als het woord wél in de wet staat, noem je dat bestanddeel. Je leest dan in de wet terug ‘aan wiens schuld te wijten is’). Schuld is bij de LPW ‘element’, wat betekent dat schuld moet worden opgevat als ‘verwijtbaarheid’).

Het OM noch de leerplichtambtenaar hoeft niet te bewijzen dat sprake is van verwijtbaarheid, als de delictsomschrijving is vervuld. Anders gezegd, de leerplichtambtenaar/OM moet bewijzen dát de jongere spijbelde, maar hoeft niet te bewijzen dat dit aan hem te wijten is. Het is aan de verdachte om gronden aan te voeren (en aannemelijk te maken) dat hij geen schuld heeft aan de verboden gedraging. Er zijn vier wettelijke schulduitsluitingsgronden (ontoerekenbaarheid, psychische overmacht, noodweerexces, onbevoegd gegeven ambtelijk bevel) en

¹⁷⁷ Dat volgt uit een oud, maar nog steeds geldig arrest, [HR 14 februari 1916, NJ1916, 681](#). Op [internet](#) wordt dit arrest als volgt uitgelegd: *Een knecht in Amsterdam verkocht melk voor een boer in de stad. De knecht wist niet dat de melk die hij verkocht, vermengd was met water. Melk met water vermengen was strafbaar gesteld in de Algemene Politie Verordening. De delictsomschrijving van art. 303 APV Amsterdam luidde als volgt: “Het is verboden melk af te leveren onder de benaming melk/volle melk, indien daaraan iets is toegevoegd of onttrokken.” De knecht vervulde deze delictsomschrijving. De knecht kon zich niet beroepen op een rechtvaardigingsgrond of schulduitsluitingsgrond. Eigenlijk doet dat er niet toe. De knecht stond namelijk niet terecht. Het ging om de boer. De boer stond terecht voor het doen plegen van uitventen van melk. Voor doen plegen is het noodzakelijk dat de materiële dader zelf niet strafbaar is. De knecht was in dit geval wel strafbaar, dus kon de boer niet worden veroordeeld voor het ten laste gelede feit. De Hoge Raad besloot dat het bestraffen van een persoon alleen is toegestaan als zijn gedrag verwijtbaar is. Aangezien de knecht helemaal niet wist dat de melk verdund was, viel dit delict hem ook niet te verwijten. Omdat hij in geen enkele strafuitsluitingsgrond paste, riep de Hoge Raad avas (afwezigheid van alle schuld) is het leven. Op deze manier was de knecht toch niet strafbaar en kon de boer alsnog worden berecht voor het doen plegen van het uitventen van melk.*

één buitenwettelijke (afwezigheid van alle schuld). Slaagt een beroep op de schulduitsluitingsgrond, dan volgt ontslag van alle rechtsvervolging.¹⁷⁸

Is aan de vier voorwaarden van strafbaarheid voldaan, dan kan door de rechter een straf worden opgelegd. Een straf kent als grondslag vergelding. Daarnaast heeft een straf een preventief doel, voor de veroordeelde, maar ook om anderen te weerhouden strafbare feiten te plegen.¹⁷⁹

Leerplichtzaken vallen onder de competentie van de kantonrechter.¹⁸⁰ De rechter is bij het opleggen van een straf gebonden aan:

- het algemene strafminimum van één dag hechtenis (geldt enkel voor de ouders)¹⁸¹ en een geldboete van minimaal € 3.¹⁸²
- Aan het maximum dat op overtreding van de LPW is gesteld:
 - voor ouders: hechtenis van maximaal één maand,
 - voor ouders en jongeren: een geldboete van de 2^{de} categorie (per 1 januari 2024: maximaal € 5.150).¹⁸³
 - voor jongere: een taakstraf,¹⁸⁴ die bestaat uit:
 - een werkstraf (onbetaalde arbeid of arbeid verrichten tot herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade),
 - een leerstraf (= leerproject), of
 - een combinatie van werkstraf en leerstraf.

De door de rechter opgelegde taakstraf bedraagt max. 200 uur.¹⁸⁵ De taakstraf moet worden uitgevoerd binnen een termijn van 18 (> 100 uur) of 9 maanden (< 100 uur).¹⁸⁶ De MAS hanteert in bijlage 5¹⁸⁷ een ander maximum als taakstraf of werkstraf; van 80 uur. Die eis volgt uit de SAS, althans voor zover er $\geq 2x$ recidive (bij een first offender: 40 uur).

De rechter kan de straffen voorwaardelijk opleggen aan jongere die > 12 jaar maar < 18 jaar is.¹⁸⁸ Er geldt een proeftijd van maximaal twee jaar.¹⁸⁹ Bij een voorwaardelijke straf kunnen een vijftiental bijkomende voorwaarden worden

¹⁷⁸ De rechter vindt dan dat de verdachte het tenlastegelegde feit wel heeft gepleegd, maar het feit of de verdachte door bepaalde omstandigheden toch niet strafbaar is. Het verschil met vrijspraak is dat dan het ten laste gelegde feit niet bewezen verklaard wordt. De strafvervolgning eindigt zonder strafoplegging. De verdachte kan niet opnieuw voor hetzelfde feit vervolgd worden vanwege het 'ne bis in idem beginsel'.

¹⁷⁹ J.P. Cnossen en D.S. Jol, *Strafrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 104.

¹⁸⁰ Art. 382 sub b Sv.

¹⁸¹ Art. 10 lid 2 en art. 18 lid 1 Sr.

¹⁸² Art. 23 lid 2 Sr.

¹⁸³ Art. 23 lid 4 Sr.

¹⁸⁴ Art. 77h lid 1 sub b en lid 2 sub a, b en c Sr.

¹⁸⁵ Art. 77m lid 2 Sr.

¹⁸⁶ Art. 6:3:8 Sv.

¹⁸⁷ MAS, p. 44.

¹⁸⁸ art. 77x Sr

¹⁸⁹ Art. 77y Sr.

gesteld,¹⁹⁰ zoals de verplichting zich onder behandeling te stellen van een deskundige of zorginstelling, het deelnemen aan een gedragsinterventie of het volgen van onderwijs, gedurende een bepaalde termijn, ten hoogste gelijk aan de proeftijd. Ook kan de voorwaarden bestaan uit jeugdhulp.¹⁹¹ Zijn er bijzondere voorwaarden gesteld, dan betekent dat van rechtswege (‘automatisch’) dat de veroordeelde moet meewerken aan reclasseringstoezicht.¹⁹²

Daarnaast kan de rechter oordelen dat een gecertificeerde instelling toezicht en begeleiding jeugdreclassering uitvoert.¹⁹³ Het moet gaan om een veroordeelde jongere die > 12 jaar maar < 18 jaar is.¹⁹⁴ Is de jongere > 16 jaar, dan kan een reclasseringsinstelling toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden en de veroordeelde ten behoeve daarvan te begeleiden.¹⁹⁵

De rechter kan ook besluiten geen straf of maatregel op te leggen vanwege de geringe ernst, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, dan wel die zich nadien hebben voorgedaan.¹⁹⁶

De MAS kent – naast de rechterlijke afdoening – ook de OM afdoening. Dit wordt ook wel een strafbeschikking genoemd. De OvJ kan zo alle overtredingen door het uitvaardigen van een strafbeschikking zelf bestraffen. Een strafbeschikking is een daad van vervolging.¹⁹⁷ In dat kader zijn de volgende regelingen van belang:

- [Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen](#) (SMFO). Daaruit volgt het strafbeschikkings- en strafvorderingsbeleid van het OM voor misdrijven en overtredingen waarvoor feitomschrijvingen (feitcodes) zijn vastgesteld.
- [Besluit OM afdoening](#)
- [Feitenboekje 2024](#)
- [aanwijzing OM-strafbeschikking](#) (hierna AOM).
- [Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden](#)

¹⁹⁰ Art 77z lid 2 Sr.

¹⁹¹ Art 77z lid 5 Sr.

¹⁹² Art 77z lid 3 sub b Sr.

¹⁹³ Art. 77aa lid 1 Sr.

¹⁹⁴ Art. 77a Sr.

¹⁹⁵ Art. 77aa lid 3 Sr.

¹⁹⁶ Art. 9a Sr.

¹⁹⁷ Art. 257a tot en met 257h Sv.

Bijlage 3: Bestuursrecht en de leerplicht

Bestuursrecht kan worden gedefinieerd als het recht voor, van en tegen het overheidsbestuur.¹⁹⁸

- recht voor het bestuur: instrumenten om te besturen (inclusief normen)
- recht van het bestuur: nadere regels en besluiten
- recht tegen het bestuur: waarborgen van de burger tegen bestuursoptreden (bijvoorbeeld bezwaar en beroep).

Het materiële bestuursrecht – dat ziet op de inhoud van besluiten – wordt geregeld in tal van bijzondere wetten, zoals de LPW. De Awb regelt het algemeen deel van het bestuursrecht. De Awb moet gezien worden in samenhang met de bijzondere wetten. De Awb geeft algemene regels over de wijze waarop de gemeente een besluit neemt en de mogelijke rechtsbescherming van burgers. Wijkt de LPW af van de Awb, dan gaat de LPW voor.

Handhaving van het bestuursrecht vindt plaats via het bestuurs-, straf- en privaatrecht. De leerplichtambtenaar ontleent aan de LPW een eigen bevoegdheid om te handhaven. Daarop is hoofdstuk 5 van de Awb van toepassing, waarin algemene regels voor bestuursrechtelijk handhaven staan.

Er zijn drie typen bestuurlijke sancties: 1. De herstelsanctie, 2. Bestraffende sanctie en 3. Regressieve sanctie.

Het doel dat met de sanctie wordt beoogd, is steeds een andere. Bij een regressieve sanctie kun je terugkeren naar de oorspronkelijke rechtstoestand. Omdat het verzuim niet ongedaan kan worden gemaakt (regressieve sanctie), is voor de leerplichtambtenaar de herstelsanctie en bestraffende sanctie van belang.

Herstelsanctie

De herstelsanctie is gericht op herstel van de inbreuk op de rechtsorde, het voorkomen van herhaling of het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding.¹⁹⁹ De volgende vereisten gelden – weergegeven in fase- voor het opleggen van een herstelsanctie:

1. Er is een wettelijke grondslag vereist.²⁰⁰
 - a. Voor leerplichtzaken kan die bevoegdheid worden gebaseerd op art. 16 lid 1 LPW, art. 125 gemeentewet en de Awb.
 - b. De herstelsanctie kan worden opgelegd aan de overtreder. De ouder en de kwalificatieplichtige jongere > 12 jaar kunnen beboet worden

¹⁹⁸ E.M.J. Hardy en D.W.M. Wenders, *Bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 30.

¹⁹⁹ Art. 5:2 lid 1 sub b Awb, 5:4 en 5:32 lid 1 Awb.

²⁰⁰ Art. 5:4 en 5:32 lid 1 Awb.

- voor relatief verzuim. Of de ouder ook beboet kan worden als sprake is van schoolverzuim van <16 uur in vier weken, is ongewis.²⁰¹
2. Voordat de leerplichtambtenaar een herstelsanctie oplegt, moet hij de belangen afwegen.²⁰²
 - a. De sanctie moet evenredig zijn aan de gepleegde overtreding en
 - b. De sanctie moet evenredig zijn aan het met de sanctie nagestreefde doel.
 3. De leerplichtambtenaar kan – maar is niet verplicht – om vervolgens een herstelsanctie op te leggen. Doet hij dat, dan heet dat besluit tot sanctieoplegging een beschikking.²⁰³
 4. De leerplichtambtenaar geeft de overtreder een begunstigingstermijn. Daarin krijgt de overtreder de kans de overtreding zelf te herstellen.²⁰⁴ Gebeurt dat, dan volgt stap 6 e.v. niet meer. Als er sprake is van klaarblijkelijk gevaar, hoeft niet eerst een termijn te worden gegeven.²⁰⁵ Dan kan de leerplichtambtenaar direct tot aanschrijving of toepassing van een herstelsanctie overgaan. De MAS noemt hierbij het voorbeeld dat bij luxe verzuim de ouder toch aangeeft op vakantie te gaan. Voor het relatieve verzuim zal niet snel sprake zijn van klaarblijkelijk gevaar.
 5. De leerplichtambtenaar is verplicht de overtreder te horen.²⁰⁶ De MAS stelt voor om in het voornemen tot het opleggen en een LOD tevens de uitnodiging tot verhoor te voegen.²⁰⁷
 6. Eindigt het schoolverzuim niet, dan verricht de leerplichtambtenaar een feitelijke handeling tot toepassing van bestuursdwang (terug naar school brengen, waarover hierna meer) of de invordering van de dwangsom. Dat laatste bekent dat de overtreder daadwerkelijk de dwangsom moet gaan betalen (bijvoorbeeld als ie weer in verzuim komt). De dwangsom verbeurt namelijk van rechtswege.²⁰⁸ De overtreder moet de dwangsom binnen zes weken betalen.²⁰⁹ Gebeurt dat niet, dan stuurt de leerplichtambtenaar een invorderingsbeschikking aan de overtreder.²¹⁰ Wordt dan nog niet betaald, dan stuurt de leerplichtambtenaar een aanmaning sturen en vervolgens

²⁰¹ Art. 21a, 22 lid 1, en 3, 26 lid 1 en 2 LPW. Enerzijds verwijst art. 22 lid 1 LPW expliciet naar de '16 uur in 4 weken' norm, anderzijds hanteert art. 22 lid 2 LPW 'geregeld bezoek', wat lager kan liggen dan de voornoemde norm.

²⁰² Art. 3:4 lid 2 Awb.

²⁰³ Art. 1:3 lid 2 Awb.

²⁰⁴ Art. 5:24 lid 2 en 5:32a lid 2 Awb.

²⁰⁵ Art. 5:7 Awb.

²⁰⁶ Art. 4:7 en 4:8 Awb.

²⁰⁷ MAS, p. 41.

²⁰⁸ Art. 5:33 Awb.

²⁰⁹ Art. 5:33 Awb.

²¹⁰ Art. 5:37 Awb.

nog een dwangbevel.²¹¹ Na één jaar kan de leerplichtambtenaar de dwangsom niet meer innen, dan verjaart deze.²¹²

Een belanghebbende kan verzoeken tot invordering van de dwangsom. Een belanghebbende is degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.²¹³ Dat betekent dat bijvoorbeeld een ouder of school als belanghebbende de leerplichtambtenaar kan verzoeken de dwangsom te innen die aan de jongere is opgelegd in de hoop zo het spijbelen te stoppen.²¹⁴

Herstelsancties zijn de last onder bestuursdwang (LOB) en de last onder dwangsom (LOD).²¹⁵ Een LOB betreft een feitelijk handelen, het letterlijk door de gemeente naar school brengen van de jongere. De LPW kent al de mogelijkheid om de jongere naar school te brengen.²¹⁶ Het enige verschil is dat met de LOB ook niet openbare plaatsen, zoals thuis, worden bereikt.

De LOD kent (meer dan de LOB) een preventief karakter. De ouders en jongere krijgen met de begunstigingstermijn een soort van waarschuwing. Er is een directe prikkel om niet te verzuimen in de toekomst. Doet de overtreder dat toch, dan moet een geldsom worden betaald. De hoogte van de boete moet evenredig zijn met het verzuim en de beoogde werking van de dwangsom.²¹⁷ Betaling van de dwangsom kan worden bepaald op ineens, per tijdseenheid of per overtreding.²¹⁸ De leerplichtambtenaar moet een maximumbedrag vaststellen en duidelijk aangeven.²¹⁹ De MAS kent voorbeeldbedragen voor het absolute en luxe verzuim, maar niet voor het relatieve verzuim.

De LOB en LOD zijn beide dwangsombesluiten (zogenaamde beschikkingen). Het dwangsombesluit kan worden aangevochten door bezwaar en eventueel nadien beroep in te stellen. Tegen de invorderingsbeschikking staat ook bezwaar en beroep open. Er zijn dus twee mogelijkheden om het besluit aan te vechten. De termijn bedraagt telkens zes weken.²²⁰

De MAS gaat niet in op de rechtsmiddelen van de overtreder (anders dan het executiegeschil, aan het einde van de LOD). In de MAS wordt niet opgemerkt dat de jongere/ouder een zienswijze kan indienen tegen het voornemen tot opleggen

²¹¹ Art. 4:112 en 4:114 Awb.

²¹² Art. 5:35 Awb.

²¹³ Art. 1:2 lid 1 Awb.

²¹⁴ Art. 5:37 Awb.

²¹⁵ Art. 5:21 Awb en 5:31d Awb.

²¹⁶ Art. 24 LPW.

²¹⁷ Art. 5:32b lid 3 Awb.

²¹⁸ Art. 5:32b lid 1 Awb.

²¹⁹ Art. 5:32b lid 2 Awb.

²²⁰ Art. 6:7 Awb.

van een LOD. Ook merkt de MAS niet op dat in de LOD zelf op de bezwaar- en beroepsmogelijkheden moet worden gewezen.²²¹

De bestuursrechter toetst een eerder genomen besluit normaliter ex nunc,²²² rekening houdend met de feiten, omstandigheden en het beleid van dat moment. Maar bij een herstelsancties is de hoofdregel – het beeld in de rechtspraak is wel iets genuanceerder – dat de rechter de heroverweging ex tunc toetst (heeft de leerplichtambtenaar op dat moment terecht besloten een LOD af te geven?). Nieuwe ontwikkelingen worden niet meegenomen, tenzij rechtsbeginselen zich daartegen niet verzetten.

De leerplichtambtenaar beslist binnen 6 weken op het bezwaarschrift. Die termijn kan met 6 weken worden verlengd.²²³ Voordat de leerplichtambtenaar bij een bezwaar weer over de LOD beslist, moet de jongere/ouders worden gehoord.²²⁴ De beslissing op bezwaar wordt toegezonden aan de jongere/ouders en moet deugdelijk zijn gemotiveerd.²²⁵ Er zijn geen kosten verbonden aan het maken van bezwaar. De kosten die de jongere/ouders eventueel moeten maken worden vergoed als zij daarom verzoeken vóórdat de leerplichtambtenaar op het bezwaar heeft beslist en indien de LOD wordt herroepen.²²⁶

Het beroep vindt plaats bij de bestuursrechter van de rechtbank waar de jongere/ouders wonen, het hoger beroep vindt plaats bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in Den Haag. De termijnen en vereisten beroepschrift en wie in beroep kan gaan, zijn hetzelfde als bij bezwaar. Het beroep omvat twee fasen: vooronderzoek (stukken en verweerschrift ontvangen van leerplichtambtenaar, repliek en dupliek, oproepen ter zitting, eventueel een deskundige benoemen)²²⁷ en een onderzoek ter zitting.²²⁸ De zitting is openbaar en de rechter doet binnen zes weken uitspraak.²²⁹

In het bestuursrecht geldt het verbod van reformatio in peius. De rechtspositie van de jongere mag niet verslechteren door het instellen van bezwaar/beroep.²³⁰

²²¹ Art. 7:1 en 8:1 Awb.

²²² Art. 7:11 Awb.

²²³ Art. 7:10 lid 1 en 3 Awb.

²²⁴ Art. 7:2 Awb. Slechts bij uitzondering kan van het hoorrecht worden afgeweken (art. 7:3 Awb).

²²⁵ Art. 7:12 lid 1 en 2 Awb.

²²⁶ Art. 7:15 Awb.

²²⁷ Art. 8:42, 8:43, 8:44, 8:45, 8:46, 8:47 Awb

²²⁸ Art. 8:56, 8:58, 8:59, 8:60 Awb).

²²⁹ Art. 8:62 en 8:66 Awb.

²³⁰ Dit wordt ook wel aangeduid met het beginsel van reformatio in peius, dat impliciet terug te vinden in 8:69 Awb.

De LOB en LOD kunnen alleen na elkaar worden toegepast, niet gelijktijdig.²³¹ Ook voor het na elkaar opleggen lijkt geen noodzaak, gezien de ‘naar school breng plicht’ uit de LPW die wel gelijktijdig met de LOD kan worden ingezet.

Bestraffende sanctie

De bestraffende sanctie is gericht op vergelding (leed toebrengen) en preventief afschrikkend effect.²³² Aan deze sanctie zijn extra waarborgen verbonden.²³³ Ook moet er toegang zijn tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter. De bestuurlijke boete vereist namelijk een wettelijke grondslag.²³⁴ De grondslag daarvoor kan – in tegenstelling tot de herstel sanctie – niet worden gevonden in art. 125 gemeentewet. Een andere wettelijke grondslag om een bestuurlijke boete voor de leerplichtambtenaar mogelijk te maken, is in dit onderzoek niet gevonden.

²³¹ Art. 5:6 Awb en 5:32 lid 1 Awb (*in plaats van* een LOB een LOD).

²³² Art. 5:2 lid 1 sub c Awb.

²³³ De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete moet in de wet staan (art. 5:4 Awb), een eventuele geldsom aan de gemeente worden betaald (art. 5:10 Awb) en zijn er nog meer waarborgen (art. 5:40 tot en met 5:54 Awb).

²³⁴ Art. 5:4 Awb.

Bijlage 4: Halt-interventie schoolverzuim

De MAS bepaalt het volgende over de Halt interventie:

*'De Halt-interventie is een buitengerechtelijke, pedagogische interventie bedoeld voor jongeren met beginnend verzuim, die duidelijk zijn aangesproken en gewaarschuwd door de school en waarbij de school zelf maatregelen heeft genomen en in ieder geval de ouders heeft geïnformeerd. Bepalend is dus of er al meerdere keren is verzuimd en tegelijkertijd mag er nog geen sprake zijn van langdurig structureel zorgwekkend verzuim. Halt kan door leerplicht ingezet worden, voordat de 16 uur verzuim in 4 weken is bereikt 6, en bij een melding van 16 uur of meer als de jongere niet eerder voor schoolverzuim naar Halt is verwezen.*²³⁵

➔ De Halt- interventie schoolverzuim kent een wettelijk kader. Dat wettelijk kader volgt uit de LPW in relatie tot het wetboek van strafrecht (Sr) en het per 1 juli 2024 in werking getreden Besluit aanwijzing Halt feiten 2024 (Besluit Halt).²³⁶ De MAS kent een viertal indicaties voor de Halt-interventie en een tweetal contra-indicaties,²³⁷ waarvoor soms een wettelijk kader bestaat.

Schematische samenvatting

Figuur 10 Wettelijke grondslagen voor Halt interventie. Groen geeft aan dat voor de tekst in de MAS een wettelijk kader bestaat, bij een oranje tekst zijn verbeteringen mogelijk, rood geeft weer waar het wettelijk kader ontbreekt of de MAS in tegenspraak is met de wet.

MAS	Wettelijke grondslag
Halt-interventie	Sr, LPW, Besluit Halt
MAS Indicatie 1: de leerplichtige jongere (12 tot 18 jaar) en ouders (tot 16 jaar) stemmen in met de Halt-interventie.	Toestemming voor de Halt-interventie is vereist.²³⁸ Voor de toestemmingsleeftijd (leerplichtige jongere (12 tot 18 jaar) en ouders (tot 16 jaar) kan de wettelijke grondslag worden herleid uit het BW.²³⁹ Voor jonge verdachten gelden de normale materiële strafrechtregels, voor zover daarop in een gedeelte van het wetboek 'bijzondere bepalingen voor jeugdigen en volwassenen'²⁴⁰ geen uitzondering is gemaakt. De uitzonderingen zien vooral op sancties. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen 1) ≥12 jaar maar < 18 jaar 2) wel ≥ 16 jaar maar < 18 jaar en 3) ≥18

²³⁵ MAS, p. 13.

²³⁶ [Stb 2024, 173](#).

²³⁷ MAS, p. 13.

²³⁸ Art. 77e lid 2 Sr.

²³⁹ Halt zelf verwijst – na navraag via mail – naar de AVG. Die verwijzing volg ik niet. Het verwerken van persoonsgegevens is een bijkomend gevolg, maar ziet niet primair op de toestemming voor de Halt interventie an sich.

²⁴⁰ Titel VIII A Sr.

	jaar maar < 23 jaar.²⁴¹ Het wetsartikel²⁴² dat ingaat op de Halt straf gaat in op ‘het doen van een voorstel aan de verdachte’ en ‘de mededeling dat de verdachte niet verplicht is aan het project deel te nemen’, maar bevat geen expliciete leeftijdsgrens voor toestemming. Op grond van het civiele recht hebben minderjarige (< 18 jaar) toestemming nodig van degene die het gezag over hen uitoefent voor het verrichten van rechtshandelingen. Het accepteren van een Halt interventie is een rechtshandeling: het is een handeling die tot doel heeft een bepaald rechtsgevolg tot stand te brengen, namelijk de interventie. Toestemming mag worden verondersteld als er sprake is van een rechtshandeling waarvan het maatschappelijk gezien normaal is dat een minderjarige daarover zelfstandig beslist.²⁴³ Op grond daarvan kan betoogd worden dat in de MAS de leeftijd van 16 jaar is aangehouden voor het geven van toestemming. Die leeftijdsgrens volgt ook uit de JAH.²⁴⁴
MAS indicatie 2: Het verzuim de jongere kan worden verweten.	Uit jurisprudentie volgt dat verwijtbaarheid één van de vier voorwaarden is voor strafbaarheid. Daarom moet ook met deze voorwaarden rekening worden gehouden en is er dus een ‘wettelijke’ grondslag.
MAS indicatie 3: Een minimaal verzuim: 9 uur of 12 keer te laat; maximaal verzuim: 60 uur of 60 keer te laat	Het Besluit Halt hanteert andere criteria:²⁴⁵ minimaal verzuim: meerdere dagdelen of > 9 keer te laat; maximaal verzuim > 1 week onafgebroken verzuim of in totaal > 10 dagen verzuim per half schooljaar. In het feitenboekje 2024²⁴⁶ komen bij het ‘overzicht Halt-waardige feiten’ de MAS indicaties één-op-één terug. Uit de SAS volgt dat < 60 uur verzuim een Halt interventie volgt voor de minderjarige/leerplichtige > 12 jaar:
MAS indicatie 4: De jongere voldoet aan de criteria voor Halt	De overige Halt criteria volgens het Besluit Halt²⁴⁷ zijn (met weglating van wat uit de voorgaande indicaties volgde): - de verdachte bekend en - het strafbare feit en de verdachte lenen zich voor een pedagogische benadering
MAS indicatie 4: De jongere is nog niet eerder voor een leerplicht-overtreding naar Halt verwezen	Het Besluit Halt heeft de recidiveregeling gewijzigd. Voor een overtreding van de LPW mocht slechts één keer een Halt-afdoening worden aangeboden, maar dat is gewijzigd in

²⁴¹ Art. 77a Sr, art. 77b Sr en art. 77c Sr.

²⁴² Art. 77e Sr.

²⁴³ Art 1:234 lid 1 en lid 3 BW.

²⁴⁴ § 4.2 JAH.

²⁴⁵ Art. 3 sub o Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024.

²⁴⁶ OM, Feitenboekje, Lijst van feiten betreffende misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, maart 2024, J4.

²⁴⁷ Art. 2 lid 1 sub a tot en met d Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024.

	twee keer. ²⁴⁸ Dat zorgt ervoor dat de MAS-indicatie hierop moet worden aangepast.
Contra-indicaties: 1. er is sprake van een ernstig motivatiegebrek of langdurig c.q. blijvend verzuim, 2. er is sprake van (zwaardere) emotionele, lichamelijke en/of gedragsproblemen bij de jeugdige waarvoor nog geen toereikende hulp wordt ingezet.	De contra-indicaties uit de MAS kennen geen wettelijke grondslag.
N.B. als sprake is van te weinig verzuimuren voor vervolging door OM, maar voldoende om naar Halt te verwijzen, geldt de volgende werkwijze: • als een jongere Halt weigert, deelt de leerplichtambtenaar de jongere mee dat bij voortdurend verzuim direct proces-verbaal wordt opgemaakt en Halt geen optie meer is; • als een jongere wel akkoord gaat met Halt, maar de Haltafdoening negatief wordt afgesloten, wordt er pv opgemaakt en ingestuurd naar het OM.	Geen wettelijke grondslag. De tekst kan verhelderd worden, omdat een pv pas kan worden opgemaakt als er sprake is van het wettelijk meldingsplichtig ongeoorloofd relatief verzuim (16 uur in 4 weken). Dit in tegenstelling tot de Halt interventie, die eerder kan worden ingezet.

Toelichting

Een leerplichtige jongere die de leeftijd van 12 jaren heeft bereikt of de jongere die kwalificatieplichtig is, kan een taakstraf of geldboete krijgen als deze jongere de verplichting tot het geregeld volgen van het onderwijs niet nakomt.²⁴⁹ Art. 28 LPW merkt het niet nakomen van de verplichtingen van de LPW als een overtreding aan. Doordat de in art. 26 LPW genoemde strafbare feiten via art. 28 LPW zijn gekwalificeerd als overtredingen, is voor jongere Halt afdoening mogelijk.²⁵⁰

Een Halt straf kan worden aangeboden aan:

1. Een jongere die de leeftijd van 12 jaren heeft bereikt, of²⁵¹
2. Een kwalificatieplichtige jongere (dat zijn leerlingen, vavo-studenten en mbo-studenten).²⁵² De kwalificatieplichtige jongere wordt aangesproken, niet de ouder, voogd of verzorger.

²⁴⁸ Art. 2 lid 2 Besluit aanwijzing Halt-feiten 2024.

²⁴⁹ Art. 26 lid 2 LPW, art. 77a Sr en art. 77h lid 1 sub b Sr.

²⁵⁰ Art. 77e lid 1 Sr, dat bepaalt dat een jongere die een daarvoor aangewezen strafbaar feit heeft begaan, kan deelnemen aan een project waarmee toezending van een opgemaakt proces-verbaal aan de officier van justitie kan worden voorkomen.

²⁵¹ Art. 2 lid 3 LPW.

²⁵² Art. 4c LPW.

Bijlage 5: Dwang in een strafrechtelijk kader

De MAS bepaalt het volgende over de route dwang in een strafrechtelijk kader:

‘Als voldaan is aan onderstaande indicaties en het verzuim bedraagt minimaal 16 uur in een periode van 4 weken dan is dwang in strafrechtelijk kader de aangewezen route. Afdoeeningen bij deze route zijn – al dan niet voorwaardelijk – een werkstraf, leerstraf, combinatie van straffen, jeugdreclasseringstoezicht, voorwaardelijke sepot en in bijzondere gevallen een boete voor deels werkende jongeren van 16 of 17 jaar (zie ook bijlage 5). De leerplichtambtenaar maakt hier de afweging of er sprake is van verwijtbaar gedrag.’

Indicaties:

- 1. eerdere waarschuwing en afspraken hebben niet geholpen en/of*
- 2. geen bereidheid om hulp te aanvaarden. Hiervan is sprake als in de officiële waarschuwing afspraken waren opgenomen over het aanvaarden van hulp en deze door jongere/ ouders niet worden nageleefd of bewust worden tegengewerkt.*
- 3. er is niet aan Halt-voorwaarden voldaan, of het verzuim is meer dan 60 uur (tot 60 uur Halt). Dit leidt tot een OM-hoorgesprek of rechtbankzitting afhankelijk van de omvang van het verzuim en de mate van zorg.*
- 4. het verzuim kan de jongere/ouder worden verweten.²⁵³*

➔ De dwang in het strafrechtelijke kader kent een wettelijk kader. Dat wettelijk kader volgt uit de LPW in relatie tot het wetboek van strafrecht (Sr), de SAS en de jurisprudentie. De MAS kent een viertal indicaties voor de dwang in een strafrechtelijke kader,²⁵⁴ waarvoor soms een wettelijk kader bestaat.

Schematische samenvatting

Figuur 11 Wettelijke grondslagen voor dwang in een strafrechtelijk kader. Groen geeft aan dat voor de tekst in de MAS een wettelijk kader bestaat, bij een oranje tekst zijn verbeteringen mogelijk, rood geeft weer waar het wettelijk kader ontbreekt of de MAS in tegenspraak is.

MAS	Wettelijke grondslag
Dwang in en strafrechtelijk kader	Wetboek van Strafrecht, LPW, SAS en jurisprudentie.
Het verzuim bedraagt minimaal 16 uur in een periode van 4 weken.	De wettelijke grondslag volgt uit de LPW, waaruit volgt dat na een centrale melding van het relatieve verzuim (16 uur in 4 weken) ²⁵⁵ de leerplichtambtenaar onderzoek doet ²⁵⁶ en de bevindingen stuurt over de ouders en jongere via een proces-verbaal aan het OM. ²⁵⁷

²⁵³ MAS, p. 13.

²⁵⁴ MAS, p. 13.

²⁵⁵ Art. 21a LPW.

²⁵⁶ Art. 21 lid 1 LPW.

²⁵⁷ Art. 22 lid 2 en 4 LPW.

MAS indicatie 1: eerdere waarschuwing en afspraken hebben niet geholpen en/of	Strafbare feiten van een eenvoudig en licht karakter worden door middel van de reprimande buiten het justitiële circuit gehouden. ²⁵⁸
MAS indicatie 2: geen bereidheid om hulp te aanvaarden. Hiervan is sprake als in de officiële waarschuwing afspraken waren opgenomen over het aanvaarden van hulp en deze door jongere/ouders niet worden nageleefd of bewust worden tegengewerkt.	Uit de JAH volgt – minder concreet – dat een waarschuwing kan volgen i.p.v. justitiële vervolging, waarbij als omstandigheden meespelen: eer jeugdige leeftijd, geringe gevolgen en/of aard van het feit, <u>optreden van ouders of anderen</u> , zoals school, of het reeds vergoed zijn van toegebrachte schade.
MAS indicatie 3: Er is niet aan Halt-voorwaarden voldaan, of het verzuim is meer dan 60 uur (tot 60 uur Halt). Dit leidt tot een OM-hoorgesprek of rechtbankzitting afhankelijk van de omvang van het verzuim en de mate van zorg.	Halt is, zie hiervoor, op grond van Sr een keuze van de leerplichtambtenaar. Het is een traject wat <i>kan</i> worden aangeboden, maar het is geen verplichting. Uit de SAS volgt de eis dat er sprake is van dwang in het strafrechtelijke kader als er > 60 uur is verzuimd (en dat bij verzuim < 60 uur een Halt afdoening passender is).
MAS indicatie 4: het verzuim kan de jongere/ouder worden verweten.	Uit jurisprudentie volgt dat verwijtbaarheid één van de vier voorwaarden is voor strafbaarheid. Daarom moet ook met deze voorwaarden rekening worden gehouden en is er dus een ‘wettelijke’ grondslag.

Criteria afdoening kantonrechter

MAS (p. 14)	Wettelijke grondslag
Een proces-verbaal kan worden opgemaakt tegen de leerling en/of tegen de ouders, afhankelijk van bij wie de verwijtbaarheid ligt m.b.t. het schoolverzuim.	Alleen een proces-verbaal tegen de jongere kan worden opgemaakt als deze > 12 jaar is of kwalificatieplichtig is. ²⁵⁹ De MAS tekst kan rondom dit punt worden aangescherpt.
MAS (p. 44)	Wettelijke grondslag
Jongere is leerplichtig	of kwalificatieplichtig
Jongere > 12 jaar	die nog kwalificatieplichtig is
Het verzuim kan de jongere worden verweten	Uit jurisprudentie volgt dat verwijtbaarheid één van de vier voorwaarden is voor strafbaarheid. Daarom moet ook met deze voorwaarden rekening worden gehouden en is er dus een ‘wettelijke’ grondslag.
Het verzuim blijft voortduren en gedwongen hulpverlening heeft niet tot gewenst resultaat geleid (OM-hoorgesprek mislukt, terugmelding JR)	Geen, wettelijk criterium is enkel 16 uur in 4 weken. ²⁶⁰ De SAS vermeldt: Bij frist offender: Uitdrukkelijk wordt in overweging gegeven bij verbetering van de situatie de zaak voorwaardelijk te seponeren, aan te houden of een voorwaardelijke straf op te leggen, teneinde aldus druk op de ketel te houden. Bij ≥ recidive: uitdrukkelijk wordt in overweging gegeven bij verbetering van de situatie de zaak aan te houden of een voorwaardelijke straf op te leggen, teneinde aldus druk op de ketel te houden.
Er is sprake van een ernstig motivatiegebrek en voortdurend verzuim	Geen, wettelijk criterium is enkel 16 uur in 4 weken. ²⁶¹

²⁵⁸ § 8 JAH.

²⁵⁹ Art. 26 lid 2 LPW.

²⁶⁰ Art 21a LPW en art. 22 LPW.

²⁶¹ Art 21a LPW en art. 22 LPW.

Sancties afdoening kantonrechter

MAS p. 44	Wettelijke grondslag
Werkstraf maximaal 80 uur	Werkstraf maximaal 200 uur (Sr) ²⁶² Maximaal 40 uur bij 1x recidive en maximaal 80 uur bij ≥2x recidive (SAS)
Leerstraf maximaal 80 uur	Leerstraf maximaal 200 uur ²⁶³ Maximaal 40 uur (SAS) bij 1x recidive en maximaal 80 uur bij ≥2x recidive (SAS)
Combinatie werkstraf(fen) en/of leerstraf(fen) maximaal 80 uur	Combinatie werkstraf(fen) en/of leerstraf(fen) maximaal 200 uur (Sr) Maximaal 40 uur (SAS) bij 1x recidive en maximaal 80 uur bij ≥2x recidive (SAS)
Boete: jongeren van 16 of 17 jaar, die al deels werken, kan in bijzondere gevallen een boete opgelegd worden	Voor jongeren van 12 tot en met 17 jaar is de maximale geldboete € 5.150. JAH: OM houdt bij de eis rekening met de draagkracht van de jongere. SAS: een boete kan worden opgelegd aan jongere: > 12 jaar, als de jongere werk of inkomsten heeft.
Begeleiding jeugdreclassering	Veroordeelde jongere die > 12 jaar maar < 18 jaar is: toezicht en begeleiding door een gecertificeerde jeugdhulpinstelling. ²⁶⁴ Veroordeelde jongere > 16 jaar: toezicht en begeleiding door een reclasseringsinstelling ²⁶⁵

Strafbeschikking

Criteria OM- afdoening OM

MAS (p. 44)	Wettelijke grondslag
Jongere is leerplichtig	of kwalificatieplichtig
Jongere > 12 jaar	die nog kwalificatieplichtig is
Het verzuim kan de jongere worden verweten	Uit jurisprudentie volgt dat verwijtbaarheid één van de vier voorwaarden is voor strafbaarheid. Daarom moet ook met deze voorwaarden rekening worden gehouden en is er dus een 'wettelijke' grondslag.
Er is geen sprake van een (ernstig) motivatiegebrek en/of voortdurend verzuim	Geen, wettelijk criterium is enkel 16 uur in 4 weken. ²⁶⁶
Er is geen hulpverleningsaanbod noodzakelijk ter zake psychische/psychiatrische problematiek	Klinische opname, opname in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang alsmede gedragsaanwijzingen waaraan elektronisch toezicht wordt verbonden, beperken de vrijheid van de verdachte zodanig dat deze uitsluitend door de rechter kunnen worden opgelegd. ²⁶⁷
Vrijwillige hulpverlening wordt afgehouden, is mislukt, hulpverlening in gedwongen kader is wenselijk	Geen

²⁶² Art. 77m lid 2 Sr.

²⁶³ Art. 77m lid 3 Sr.

²⁶⁴ Art. 77a Sr & art. 77aa lid 1 Sr Sv.

²⁶⁵ Art. 77a Sr & art. 77aa lid 3 Sr Sv.

²⁶⁶ Art 21a LPW en art. 22 LPW.

²⁶⁷ Art. 2.2.1. AOM.

De jongere heeft niet eerder een oproep voor een gesprek in het kader van het OM-hoorgesprek gehad en is niet eerder gedagvaard voor de kantonrechter in verband met schoolverzuim	De officier van justitie kan een verdachte direct dagvaarden indien er twee of meer openstaande zaken op naam van verdachte staan geregistreerd waarin een strafbeschikking kan worden opgelegd en/of verdachte twee of meer niet onherroepelijke strafbeschikkingen op zijn naam heeft staan. ²⁶⁸
--	---

MAS p. 43	Wettelijke grondslag OM afdoening
Werkstraf maximaal 40 uur	Werkstraf maximaal 60 uur (Sr) ²⁶⁹ Maximaal 40 uur bij 1x recidive en maximaal 80 uur bij ≥2x recidive (SAS)
Leerstraf maximaal 40 uur	Werkstraf maximaal 60 uur (Sr) ²⁷⁰ Maximaal 40 uur bij 1x recidive en maximaal 80 uur bij ≥2x recidive (SAS)
Combinatie werkstraf(fen) en/of leerstraf(fen) maximaal 40 uur	Werk/leerstraf maximaal 60 uur ²⁷¹ Maximaal 40 uur bij 1x recidive en maximaal 80 uur bij ≥2x recidive (SAS)
Boete: jongeren van 16 of 17 jaar, die al deels werken, kan in bijzondere gevallen een boete opgelegd worden	Geldboete (Sv) ²⁷² JAH: OM houdt bij de eis rekening met de draagkracht van de jongere. SAS: een boete kan worden opgelegd aan jongere: > 12 jaar, als de jongere werk of inkomsten heeft. SFMO: voor jongere > 12 tot 16 jaar worden bij een strafbeschikking de vastgestelde tarieven gehalveerd (dus €2575). SFMO: bij cumulatie van overtreding wordt rekening gehouden met de draagkracht van de jongere.
Begeleiding jeugdreclassering (maatregel toezicht & begeleiding) voor een periode van maximaal zes maanden; Let op niet mogelijk voor langere duur ook niet als bijzondere voorwaarde bij een sepot	Jeugdige: toezicht en begeleiding door een gecertificeerde jeugdhulpinstelling. ²⁷³ Jeugdige > 16 jaar: toezicht en begeleiding door een reclasseringsinstelling ²⁷⁴
Voorwaardelijk sepot met evt. algemene voorwaarde	Uitstellen van vervolging. ²⁷⁵

²⁶⁸ Art. 3.1. SFMO.

²⁶⁹ Art. 77f lid 2 Sr.

²⁷⁰ Art. 77f lid 2 Sr.

²⁷¹ Art. 77f lid 2 Sr.

²⁷² Art. 257a lid 2 sub b Sv.

²⁷³ Art. 77f lid 1 sub a Sr.

²⁷⁴ Art. 77 f lid 1 sub b Sr.

²⁷⁵ Art. 167 lid 2 Sv en de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden.