

Vergaderjaar 2009–2010

32 356

Wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs, de Wet studiefinanciering 2000, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het treffen van diverse maatregelen ten behoeve van het bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 februari 2010 en het nader rapport d.d. 30 maart 2010, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 november 2009, no. 09.003069, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs, de Wet studiefinanciering 2000, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met het treffen van diverse maatregelen ten behoeve van het bestrijden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel borduurt voort op de op 1 augustus 2009 in werking getreden wet inzake de vereenvoudiging van de procedure voor verzuimmelding.² In die wet is landelijk een één-loketaanpak geïntroduceerd, waarbij scholen voortaan hun verzuimgegevens melden bij één digitaal loket (IB-Groep), dat vervolgens automatisch de juiste gemeente op de hoogte stelt.³ Aldus hoeven scholen niet meer per verzuimende leerling uit te zoeken welke gemeente ze op de hoogte moeten brengen. Na de melding kan de leerplichtambtenaar of de RMC⁴-begeleider in overleg met de school het verzuim in behandeling nemen.⁵ Dit wetsvoorstel strekt tot verdere stroomlijning van de procedure voor verzuimmelding, onder andere door het uniformeren van de meldtermijnen. Verder verlegt het wetsvoorstel het toezicht op de scholen op naleving van de Leerplichtwet 1969 (hierna: Lpw) van de gemeente naar de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie). Daarnaast vervangt het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet verzelfstandiging informatiseringsbank en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het vereenvoudigen van de procedure voor verzuimmelding (Stb. 2009, 334).

³ Kamerstukken II 2007/08, 26 695, nr. 55.

⁴ Regionale Meld- en Coördinatiefunctie.

⁵ Zie rapport van de Inspectie van het Onderwijs, Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, maart 2009.

wetsvoorstel de strafrechtelijke sanctie van artikel 27 Lpw jegens hoofden van scholen en instellingen door een bestuurlijke boete. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de wijziging van het toezicht op de scholen en de wijziging van de strafrechtelijke sanctie in een bestuurlijke sanctie. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 november 2009, nr. 09.003069, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 8 februari 2010, nr. W05.09.0444/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de wijziging van het toezicht op scholen en de wijziging van de strafrechtelijke sanctie in een bestuurlijke sanctie. De Raad is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen. De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Toezicht

Het wetsvoorstel verlegt het toezicht op de naleving van de Lpw door scholen van de gemeente naar de Inspectie. Het toezicht op de naleving van de Lpw door ouders en leerplichtige leerlingen blijft bij het college van burgemeester en wethouders berusten.

In de toelichting wordt uiteengezet dat een regionaal opleidingscentrum (roc) te maken heeft met toezicht door de leerplichtambtenaar voor de verplichtingen jegens leerplichtige leerlingen (Lpw), en met toezicht door de Inspectie ten aanzien van niet-leerplichtige leerlingen (rmc-regelgeving in sectorwetten). In dit verband wordt opgemerkt dat het voor de scholen makkelijker is om alleen met de Inspectie van doen te hebben.

Een ander argument dat in de toelichting wordt aangevoerd voor het wijzigen van het toezicht op de naleving van de Lpw door scholen is dat de afhankelijkheidsrelatie tussen school en gemeente bijdraagt aan de onvolledigheid van het toezicht door gemeenten op scholen. Gesteld wordt voorts dat de leerplichtambtenaar in opdracht van het college van burgemeester en wethouders handelt, waardoor het handhaven van de Lpw een politieke dimensie heeft.¹

Ten slotte wordt geconcludeerd, dat ondanks het aanhoudend tekortschietende meldgedrag van een aantal scholen, het toezicht door het college van burgemeester en wethouders niet heeft geleid tot het daadwerkelijk opleggen van sancties aan scholen.

In dit verband wijst de Raad er allereerst op dat het toezicht op de Lpw tot op heden decentraal is georganiseerd, en dat er goede gronden moeten zijn om daarop inbreuk te maken. Door middel van de hiervoor genoemde introductie van de één-loketaanpak zal de overzichtelijkheid van het toezicht op de naleving van de wet voor zowel de leerplichtambtenaren als de scholen verbeteren. Uit geen van de in de toelichting aangehaalde onderzoeken blijkt daarenboven dat een afhankelijkheidsrelatie tussen school en gemeente, voor zover die al zou bestaan, de oorzaak is van de gebrekkige melding van verzuim door scholen. Ook blijkt uit deze onderzoeken niet dat de politieke dimensie, tot uitdrukking komend in verschillen per gemeente in de instructies aan leerplichtambtenaren, aan effectief toezicht op het verzuimbeleid van scholen in de weg staat.

¹ Memorie van toelichting, § 3.2. Versterken toezicht en handhaving, 3.2a.

De decentrale organisatie van het toezicht op de Lpw laat bovendien onverlet dat ook thans de Inspectie reeds toezicht dient te houden op de naleving van de Lpw. Ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) omvat het toezicht onder meer het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs (...) op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit. Onder het begrip «onderwijswet» valt ook de Lpw.¹ Derhalve is sprake van overlappende bevoegdheden. De Raad mist een beschouwing over de vraag hoe de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders/leerplichtambtenaar en de huidige bevoegdheden van de Inspectie zich tot elkaar verhouden, hoe de Inspectie tot nu toe invulling gegeven heeft aan haar taak en bevoegdheden ter zake, en hoe voorkomen wordt dat dubbel werk wordt gedaan, of juist hiaten in het toezicht bestaan.

Voor zover het gaat om het beschikken over een adequaat verzuimregistratiesysteem en de doorkoppeling van dat systeem naar het IB-loket ligt het voor de hand dat daarop toezicht plaatsvindt door de Onderwijsinspectie. Voor zover het gaat om de concrete uitvoering van het lokale en op schoolniveau geformuleerde verzuimbeleid in het kader van de Lpw en ook voor zover het het hoofd van de school of de instelling betreft, ligt toezicht door het college van burgemeester en wethouders in de rede. In dat verband acht de Raad het van belang dat de gemeente een spilfunctie vervult, aangezien de leerplichtambtenaar van nabij kan zien hoe het verzuimbeleid in de praktijk gestalte krijgt. Ook de VNG heeft er in haar reactie op gewezen dat verplaatsing van het toezicht op de uitvoering van de Lpw afbreuk doet aan de uitvoerbaarheid van die wet. «De gemeenten hebben in dat geval geen instrument meer in handen om het proces van verzuimmelding en verzuimaanpak dwingend te organiseren. De aandacht voor en de handhaving van meldtermijnen voor schoolverzuim is een goede manier om met scholen in gesprek te komen én te blijven.»² Het ligt voor de hand dat het toezicht op de naleving van de Lpw door ouders en leerplichtige leerlingen en het toezicht op het verzuimbeleid en de verzuimregistratie van de scholen in één hand blijft. Op die manier kan door de gemeente een onderlinge vergelijking van de verschillende gegevens plaatsvinden. In lijn daarmee past de toedeling van het toezicht op het verzuimbeleid ook bij een integrale aanpak van het jeugdbeleid. Naar het oordeel van de Raad zijn korte lijnen cruciaal voor een sluitende ketenbenadering van het verzuimbeleid. De gemeenten staan dicht bij de scholen, leerlingen en de ouders dan de Inspectie. Daar komt bij dat in de Lpw de taken van het hoofd van de school zijn verweven met die van de leerplichtambtenaar, voor wie het college van burgemeester en wethouders een instructie vaststelt. Zo kan het hoofd van de school ten aanzien van dezelfde jongere voor ten hoogste tien dagen per schooljaar verlof verlenen; indien het verlof meer bedraagt dan tien dagen besluit de leerplichtambtenaar nadat hij het hoofd van de school heeft gehoord.³ Het ligt dan niet voor de hand de Inspectie te laten toezien op de rol die het hoofd van de school daarin vervult. Ook de splitsing tussen het toezicht op de in- en afschrijvingen⁴ van de schoolhoofden (door de Inspectie) en de controle op absoluut verzuim door het college van burgemeester en wethouders,⁵ is kunstmatig en in de praktijk niet werkbaar. Het uitsluitend toedelen van het toezicht ter zake aan de Inspectie zou met zich kunnen brengen dat het zicht op de praktijk van het verzuimbeleid van scholen nog minder wordt. De Inspectie houdt immers slechts risicogericht toezicht.⁶ Dit betekent dat het toezicht zich concentreert op die scholen waar het risico op onvoldoende kwaliteit het grootst is. Het toezicht bij de meeste onderwijsinstellingen, die goed of redelijk presteren, is overeenkomstig verminderd: het toezicht daarop vindt plaats op afstand, en hooguit één keer per vier jaar worden deze instellingen daadwerkelijk door de Inspectie bezocht.⁷ Dit staat haaks op het continue

¹ Artikel 1, onderdeel d, van de Wot.

² Reactie van de VNG op de voorstellen inzake schoolverzuim en VSV van 14 januari 2009, punt 3.

³ Zie bijvoorbeeld artikel 16, vierde lid, jo. artikel 14, derde lid, van de Leerplichtwet, waarin

⁴ Ingevolge artikel 18 van de Lpw.

⁵ Ingevolge artikel 19 van de Lpw.

⁶ Op dit moment is bij de Tweede Kamer aanhangig het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces (Kamerstukken II 2009/10, 32 193, nrs. 1–3). In dat wetsvoorstel wordt deze praktijk gecodificeerd.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 193, nr. 3, blz. 12.

toezicht dat wordt uitgeoefend door gemeenten. Niet voor niets veronderstelt de toelichting dan ook dat de Inspectie voor haar toezicht van de signalen van leerplichtambtenaren afhankelijk is.¹ De Raad heeft daarom twijfels ten aanzien van de effectiviteit van een dergelijke vorm van toezicht door de Inspectie op de concrete uitvoering van het verzuimbeleid van scholen, waarbij het van groot belang is om direct te kunnen reageren. Daarbij is ook de oorspronkelijke gedachte van de wetgever van een maatschappelijke zorg van gemeenten bij verzuim naar de mening van de Raad nog steeds van belang.²

De toelichting voert ten slotte aan dat het toezicht door de gemeente/leerplichtambtenaar op de naleving van de Lpw door scholen ernstig tekort schiet, hetgeen zal blijken uit het gegeven dat nauwelijks sancties zijn opgelegd. De Raad merkt ter zake allereerst op dat niet duidelijk is hoe het cijfer van één proces-verbaal in tien jaar zich verhoudt tot de stijging van 421 procent van processen-verbaal die worden genoemd in het rapport van Het Portaal.³ Verder wijst de Raad erop dat het gebrek aan effectiviteit niet zonder meer aannemelijk kan worden gemaakt op grond van het feit dat de sanctie niet of nauwelijks is toegepast. Bovendien moet gewezen worden op de toenemende inspanningen van in het bijzonder de grote gemeenten om het leerplicht-toezicht op de scholen aan te scherpen. Daarnaast zal het gemeentelijk toezicht aan effectiviteit winnen wanneer (in plaats van aan de Inspectie, zoals thans voorgesteld) aan het college van burgemeester en wethouders een eigenstandige sanctievoegdheid toegekend zou worden, zodat de gemeente niet afhankelijk is van het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie.

Gelet op het voorgaande is de Raad niet overtuigd van de noodzaak tot het verleggen van het toezicht naar de Inspectie. Hij adviseert het wetsvoorstel op dit punt in het licht van het voorgaande nader te bezien.

1. Toezicht

Het verplaatsen van het toezicht op de naleving van de Lpw 1969 door scholen van de leerplichtambtenaar (lpa) naar de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie) wordt naar mijn mening op goede gronden voorgesteld. De onderbouwende argumentatie in de memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad aangevuld, in het bijzonder met een passage aan het begin van punt 3.2a. Centraal staat de effectiviteit van het functioneren van de keten ter bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten, waarin de lpa en de Inspectie beide een belangrijke rol hebben. Met de voorgestelde wijziging wordt het toezicht op scholen, anders dan nu, eenduidig belegd, bij de Inspectie, die bovendien voor die taak beter is toegerust dan de lpa. Dit wordt in de toelichting uiteengezet. De lpa kan zich dan concentreren op zijn toezichttaak jegens ouders en leerlingen. Dit toezicht blijft dus op het decentrale niveau. Tevens is in het wetsvoorstel rekening gehouden met de signalen die door de lpa worden opgevangen over de naleving van de Lpw 1969 door scholen. Deze signalen kunnen worden doorgegeven aan de Inspectie en vervolgens worden meegenomen in het toezicht van de Inspectie. Over de uitwerking van een en ander worden tussen de gemeenten en de Inspectie afspraken gemaakt. Op deze manier ontstaat een effectief samenspel tussen het decentrale en het centrale niveau. De invoering van het verzuimloket bij (thans) de DUO is belangrijk en betekent het beschikbaar komen van betere verzuiminformatie. In vervolg op die maatregel zorgt dit wetsvoorstel voor een duidelijker en passender toedeling van de rollen in de keten ter bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten.

¹ Memorie van toelichting, § 3.2. Versterken toezicht en handhaving, 3.2a.

² Memorie van toelichting bij de Leerplichtwet 1968, Zitting 1967–9039, nr. 3.

³ Rapport van communicatieadviesbureau Het Portaal, in opdracht van het Ministerie van Justitie «Integrale aanpak schoolverzuim: eindrapportage werkconferentiecycclus», februari 2007. In de «Ingrado knelpuntennotitie wet- en regelgeving» van januari 2008 wordt dit aspect niet genoemd. Dat geldt ook voor het rapport van Portaal, dat veeleer wijst op de belangrijke rol van de leerplichtambtenaar bij het bestrijden van het (te) laat melden van verzuim door scholen, en kanttekeningen plaats bij het betrekken van de Inspectie, die «te ver weg» zou zitten (blz. 19, 27).

De kennis over de negatieve invloed van de afhankelijkheidsrelatie tussen lpa en school en van de politieke dimensie van de aansturing van de lpa door burgemeester en wethouders op het toezicht door de lpa jegens scholen komt van ervaringen in de praktijk. Daarbij kan de politieke dimensie van het optreden van burgemeester en wethouders evident worden genoemd. Ingrado heeft aangegeven dat een lpa die een sanctie oplegt, te maken heeft met veel partijen waarvan hij afhankelijk is voor de uitvoering van zijn werk, en dat deze omstandigheid afhoudt van het opleggen van een sanctie. Ook de MBO Raad heeft gemeld een positief effect te verwachten van het wetsvoorstel doordat lpa-en en instellingen bij hun inspanningen ten behoeve van deelnemers dan niet meer worden gehinderd door een onderlinge afhankelijkheidsrelatie.

In de memorie van toelichting is de passage over de huidige taakverdeling tussen gemeenten en Inspectie inzake het toezicht op het onderwijs aangevuld.

Juist door het verplaatsen van het toezicht op de naleving van de Lpw 1969 door scholen naar de Inspectie krijgt de Inspectie een duidelijke rol ten aanzien van de verzuimmelding en -registratie door scholen. Aangezien het toezicht op de naleving van de Lpw 1969 door ouders en leerlingen bij de lpa blijft, heeft deze de vinger aan de pols van de wijze waarop het verzuimbeleid concreet gestalte krijgt. Mede gelet op zijn signaleringsrol en zijn rol in het zorg- en adviesteam van de school behoudt de lpa een centrale plaats in de keten ter bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten.

De effectiviteit van het beleid ter bestrijding van verzuim en voortijdig schoolverlaten staat voorop. Waar het toezicht op de naleving van de Lpw 1969 door scholen wordt verplaatst van de gemeente naar de Inspectie, heeft de gemeente ter zake geen instrument meer nodig. Zowel Ingrado als het Openbaar Ministerie hebben aangegeven ervan overtuigd te zijn dat het nalevingstoezicht jegens scholen door de Inspectie effectiever zal gebeuren.

Wanneer er sprake is van gelijksoortige toezichttaken verdient het de voorkeur dat deze zoveel mogelijk in één hand zijn. De toezichttaken in verband met de naleving van de Lpw 1969 door scholen enerzijds en door ouders en leerlingen anderzijds zijn verschillend naar aard en uitvoering. De toezichttaak op grond van de Lpw 1969 ten aanzien van scholen past goed bij de toezichttaak van de Inspectie jegens scholen op grond van de rmc-regelgeving en de WOT. Voorgesteld wordt dus de toezichttaken in verband met de naleving van onderwijswetgeving door scholen in één hand te brengen. Het wetsvoorstel herschikt, langs lijnen die logischer en effectiever worden geacht.

Deze herschikking van het toezicht laat de integrale aanpak van het jeugdbeleid onverlet. De toezichttaak van de lpa ten aanzien van ouders en leerlingen blijft behouden en de lpa blijft deel uitmaken van het zorg- en adviesteam.

Anders dan de Raad ben ik van mening dat de verwevenheid van taken van partijen, in dit geval van het hoofd en de lpa, niet noodzakelijkerwijs leidt tot de conclusie dat het toezicht op de uitvoering daarvan door één van die partijen dient te gebeuren. Het duidelijke onderscheid tussen het toezicht op scholen en het toezicht op ouders en leerlingen maakt ook het onderscheid tussen toezicht op in- en afschrijvingen en het toezicht op absoluut verzuim verklaarbaar en werkbaar. De kennisgeving van in- en afschrijvingen door scholen valt onder het meldgedrag van scholen dat de Inspectie controleert. De controle door de lpa op het absoluut verzuim

richt zich op ouders en de individuele leerling. Bij constatering van absoluut verzuim door een leerplichtige leerling neemt de lpa contact op met die leerling en de ouders. Wanneer de lpa in het kader van de controle in dergelijke individuele gevallen erop stuit dat een school zich niet houdt aan de meldverplichting ter zake van in- en afschrijvingen, kan hij die informatie doorgeven aan de Inspectie. Dit is een voorbeeld van de beoogde werking van de signaleringsrol van de lpa.

Het risicogerichte toezicht door de Inspectie wordt bij uitstek geschikt geacht voor het toezicht op de naleving van de Lpw 1969 door scholen, omdat op deze wijze die scholen waar de meeste verbetering nodig is ook de meeste aandacht van de toezichthouder krijgen. Zoals hierboven al is uiteengezet, laat een en ander onverlet dat gemeenten signalen kunnen aandragen. De signalen die de lpa opvangt in het kader van het uitvoeren van zijn taken in verband met de naleving van de Lpw 1969 door ouders en leerlingen, worden zo door de Inspectie meegenomen in de risico-analyse. De Inspectie maakt hierover afspraken met gemeenten en behandelt signalen van de lpa als urgent. Voorts kan worden opgemerkt dat de kennis over het verzuimbeleid van scholen op dit moment al in belangrijke mate is te danken aan onderzoek van de Inspectie. Met een themaonderzoek heeft de Inspectie inzichtelijk gemaakt dat met name het verzuimmeldgedrag van veel scholen onder de maat is (Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten, maart 2009).

De memorie van toelichting is aangevuld ten aanzien van het herschikken van het toezicht, het risicogerichte toezicht van de Inspectie en de positie van de lpa.

Met de Raad ben ik van mening dat de oorspronkelijke gedachte van de wetgever van een maatschappelijke zorg van gemeenten bij verzuim nog steeds van belang is. Deze zorg blijft behouden door de toezichthoudende taak van de lpa jegens ouders en leerlingen. De signaleringsrol van de lpa waar het scholen betreft draagt hieraan bij. Ook de positie van de lpa in het zorg- en adviesteam blijft onveranderd.

De stijging van het aantal processen-verbaal met 424 procent, zoals genoemd in het rapport van Het Portaal, heeft betrekking op processen-verbaal jegens ouders en leerlingen. Voor scholen staat nog steeds het cijfer van één proces-verbaal in tien jaar. Verder meen ik dat het niet (of nauwelijks) toepassen van de sanctie in dit geval wel degelijk iets zegt over de effectiviteit van de handhaving, nu uit het hierboven genoemde onderzoek van de Inspectie bekend is dat veel scholen hun verzuimregistratie niet op orde hebben en niet of onvolledig melden. Aangetoond gebrekkige naleving in combinatie met de afwezigheid van processen-verbaal moet wel wijzen op gebrekkige handhaving.

Een toename van de inspanningen van gemeenten om het toezicht op grond van de Lpw 1969 ten aanzien van scholen aan te scherpen is voor mij onvoldoende concreet geworden. Verder zou dit gegeven ook niet afdoen aan de voordelen die voor het toezicht aan de verplaatsing naar de Inspectie zijn verbonden: de eenduidige belegging van het toezicht op scholen, de afstand tot de politieke dimensie, de onafhankelijkheid ten opzichte van scholen, en het gezag van de inspecteurs.

Een mogelijke eigen sanctiebevoegdheid voor gemeenten op grond van de Lpw 1969 is onderwerp van overleg tussen OCW, G4, VNG en Justitie geweest. De uitkomst hiervan is tot dusver dat gemeenten geen duidelijk voordeel zouden hebben van een dergelijke bevoegdheid, gelet op de daaraan verbonden lasten van bezwaar en beroep.

Alles overziende hebben de opmerkingen van de Raad mij geen aanleiding gegeven het wetsvoorstel aan te passen.

2. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie?

Onverminderd het voorgaande overweegt de Raad het volgende. Het wetsvoorstel vervangt de strafrechtelijke sanctie voor hoofden van scholen en instellingen door een door de inspectie namens de minister op te leggen bestuurlijke boete. Een eerste argument dat in de toelichting wordt genoemd voor deze wijziging is dat inspecteurs buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) zouden moeten worden om een proces-verbaal op te kunnen stellen. Dit zou kosten en administratieve lasten met zich brengen, die niet te verantwoorden zijn met enige noodzaak van of overtuigende argumentatie voor een strafrechtelijke sanctie, aldus de toelichting. Een ander in de toelichting genoemd argument voor het wijzigen van de strafrechtelijke sanctie is «de besloten context».¹ Binnen een besloten context is de bestuurlijke boete aangewezen, binnen een open context het strafrecht. In de toelichting wordt gesteld dat wanneer sprake is van rechtsbetrekkingen die als specifiek zijn aan te duiden, omdat in het kader van de uitvoering van de wet een rechtstreekse verbinding bestaat tussen overheidsorgaan en burger, de overheid tot taak heeft om binnen deze zogenoemde besloten context gericht toezicht te houden op de naleving. De doelgroep kent het bestuursorgaan en het bestuursorgaan de doelgroep. In deze situatie bestaat een voorkeur voor bestuursrechtelijke sanctiëring. Dit is blijkens de toelichting van toepassing op het toezicht op de naleving van de Lpw door scholen en de sanctie ter zake.

De Raad onderschrijft de opvatting dat een bestuurlijke boete hier vermoedelijk beter werkt dan strafrechtelijke sanctiëring. Daarbij tekent hij nogmaals aan, dat de boetebevoegdheid in lijn met zijn betoog in punt 1 toebedeeld zou moeten worden aan de gemeente (bij wie immers het toezicht zou moeten blijven), en niet aan de inspectie.

Daarbij dient zijns inziens wel een andere argumentatie gebezigd te worden. Met betrekking tot de uiteenzetting over de open en gesloten context merkt de Raad op dat veeleer de aard van de overtreding het relevante criterium dient te zijn bij de keuze voor het toepasselijk sanctiestelsel. De Raad mist in de toelichting aandacht voor dit uitgangspunt.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad de sanctiewijziging in het licht van het voorgaande te voorzien van een overtuigende motivering. Tevens vraagt de Raad aandacht voor het gegeven dat de voorziene bestuursrechtelijke sanctie gericht is op het hoofd van de school of instelling. Het verdient aanbeveling te bezien hoe een dergelijke op het individu gerichte sanctie zich verhoudt met het stelsel in de onderwijswetgeving, waarin bestuursrechtelijke sancties (maatregelen in de sfeer van de bekostiging) uitsluitend gericht zijn tot het bevoegd gezag.

2. Strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie?

In de memorie van toelichting is de passage over de toetsing aan de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken I, 2008/09, 31 700 VI, D) aangevuld op het punt van het verband tussen de aard van de overtreding en de keuze voor het toepasselijke sanctiestelsel.

¹ Zoals genoemd in de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69 en Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, D).

De normadressaat in de Lpw 1969 is, voor zover het scholen betreft, het hoofd. In zoverre wijkt de Lpw 1969 af van de overige onderwijswetgeving, waarin normaal gesproken het bevoegd gezag wordt geadresseerd. Het gaat dan in hoofdzaak om bekostiging en de daaraan

verbonden verplichtingen. Het optreden van de school op grond van de Lpw 1969 betreft praktische situaties ten aanzien van individuele leerlingen en ouders. Voorbeelden zijn het verlenen van verlof ten behoeve van een vrijstelling van geregeld schoolbezoek wegens vakantie (artikel 13a) of het melden van relatief verzuim (artikelen 21 en 21a). Het is passend dat deze verplichtingen zijn opgelegd aan de leiding van de school, die veel dichter bij de leerlingen en de dagelijkse gang van zaken staat dan het bevoegd gezag. De keuze die op dit punt is gemaakt in de Lpw 1969 is in de praktijk geaccepteerd en wordt daar – bijvoorbeeld door Ingrado – als helder gezien. Ook de huidige strafrechtelijke sanctie richt zich tot het hoofd. De memorie van toelichting is overeenkomstig aangevuld.

Van de redactionele kanttekening is goede nota genomen. De voorgestelde wijziging van 5 naar 4 weken in de aangehaalde bepalingen is niet overgenomen, aangezien in die bepalingen telkens behoud van de termijn van 5 weken is beoogd (het gaat daar niet over de naar 4 weken te harmoniseren meldtermijn jegens de leerling of deelnemer).

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

**bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.09.0444/I met een redactionele kanttekening die de Raad
in overweging geeft.**

- In artikel 8.1.7, eerste, derde, vijfde en zesde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, in artikel 4.5, tweede, vierde en vijfde lid, van de Wet studiefinanciering 2000, in artikel 4.14, tweede, vierde en vijfde lid, van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en artikel 27a, eerste, derde, vijfde en zesde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs de termijn van «5 weken» telkens vervangen door: 4 weken.