

Katern Toelating en verwijdering leerlingen (PO)

VOLLEDIG HERZIENE UITGAVE

VOS/ABB

OKTOBER 2019



Dit katern is een uitgave van VOS/ABB. Het is niet in druk uitgebracht, maar in printvriendelijke versie digitaal beschikbaar gesteld aan de leden van VOS/ABB via het besloten gedeelte van www.vosabb.nl.

Samenstelling: mr. Céline Haket, Onderwijsjuristen VOS/ABB
Woerden, oktober 2019

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of enige manier, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopie, opnamen, of enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Aan deze uitgave kunnen geen rechten worden ontleend.

Woord vooraf

Dit herziene katern gaat over procedurele aspecten rond toelating, weigering, schorsing en verwijdering van leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs en het speciaal onderwijs.

VOS/ABB vindt het belangrijk om hier heldere uitleg over te geven, niet alleen omdat ouders en leerlingen recht hebben op een behandeling die inhoudelijk en procedureel transparant is, maar ook omdat een juiste uitvoering van procedures ertoe bijdraagt dat een besluit kan standhouden als dat door de rechter wordt getoetst.

Het was nodig het VOS/ABB-katern uit 2013 te herzien vanwege aanpassingen in wet- en regelgeving. De herziening is tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van mr. Céline Adriaansen van de Onderwijsjuristen van VOS/ABB. U kunt de Onderwijsjuristen telefonisch bereiken via 0348-405250 (op werkdagen van 08.30 tot 12.30 uur) en via het e-mailadres onderwijsjuristen@vosabb.nl.

Hans Teegelbeckers, directeur VOS/ABB
Oktober 2019

Inhoudsopgave

Inleiding	1
1. Algemene uiteenzetting	2
1.1. Leerplicht en vrije schoolkeuze	2
1.2. Toegankelijkheid	2
1.3. Schoolkwestie	2
1.4. Toepasselijke wetsbepalingen	2
1.5. Samenwerkingsbestuur en samenwerkingschool	3
2. Toelating en weigering	4
2.1. Aanmelding	4
2.2. Toelatingsbeleid	5
2.3. Weigeringsgronden	5
2.4. Basisonderwijs	5
2.5. Speciaal basisonderwijs	8
2.6. Speciaal onderwijs	9
2.7. Procedure bij weigering	11
3. Ordemaatregelen	14
3.1. Opvoedkundige en ordemaatregelen	14
3.2. Schorsing	14
4. Verwijdering	16
4.1. Algemene uitgangspunten	16
4.2. Verwijdering van school voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs	16
4.3. Verwijdering van school voor speciaal onderwijs	19

Inleiding

Toelating, weigering, schorsing en verwijdering van leerlingen brengt veel vragen met zich mee. Kan een leerling worden geweigerd als de school vol is? Zijn wachtlijsten toegestaan? Kan een leerling worden verwijderd vanwege het gedrag van zijn of haar ouders? Hoe gaat het in zijn werk als het beter is voor een leerling om naar speciaal onderwijs te gaan? Moeten openbare scholen per definitie iedereen toelaten? Eén antwoord voor iedere situatie is niet mogelijk. Het hangt altijd af van het individuele geval.

Dit VOS/ABB-katern is een herziening van het katern uit 2013. Voornamelijk door de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs per 1 augustus 2014 hebben er in het kader van de toelating en verwijdering van leerlingen aanpassingen plaatsgevonden in de regelgeving.

De volgende onderwerpen komen aan de orde:

- Algemene uiteenzetting;
- Toelatingen en weigering;
- Ordemaatregelen (schorsing);
- Verwijdering.

In de hoofdstukken wordt per onderwerp aandacht besteed aan de verschillende schoolsoorten. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarbij sprake is van samenhang tussen de verschillende schoolsoorten. Wanneer de school bijvoorbeeld niet aan de ondersteuningsbehoefte van een leerling kan voldoen en de leerling meer thuis lijkt te horen in het speciaal basisonderwijs, kan er sprake zijn van toelating tot het speciaal basisonderwijs en verwijdering van de basisschool.

Bij toelating, schorsing en verwijdering gaat het vooral om een zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van de beslissing. Daarom wordt veel aandacht besteed aan de formele, vaak wettelijke voorwaarden die het bevoegd gezag in acht moet nemen.

De website www.vosabb.nl (downloads -> modellen) bevat aanvullende informatie over toelating, schorsing en verwijdering, voorbeeldbrieven voor de verschillende fasen van toelating en verwijdering en antwoorden op een aantal vaak voorkomende praktijkvragen.

In dit katern wordt de formele term bevoegd gezag gehanteerd, omdat wordt uitgegaan van de formele verantwoordelijkheid van het bestuur. In de praktijk zal het meestal de directeur zijn, die op basis van mandaatbesluiten de dagelijkse beslissingsverantwoordelijkheid heeft.

1. Algemene uiteenzetting

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- Leerplicht en vrije schoolkeuze;
- Toegankelijkheid;
- Schoolkwestie;
- Toepasselijke wetsbepalingen;
- Samenwerkingsbestuur en samenwerkingschool.

1.1. Leerplicht en vrije schoolkeuze

De leerplicht en de vrije schoolkeuze van ouders bepalen verregaand het systeem van toelating en verwijdering. Nederland kent leerplicht. In de Leerplichtwet staat dat kinderen leerplichtig zijn met ingang van de maand volgend op die waarin ze 5 jaar zijn geworden. De leerplicht eindigt als ten minste 12 volledige schooljaren een school is bezocht of aan het einde van het schooljaar waarin het kind de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt.¹

Toelating is daarom het uitgangspunt, weigering de uitzondering. De wet schrijft dan ook voor dat het bevoegd gezag dat een leerling wil verwijderen, eerst een andere school dient te vinden die de leerling wil toelaten, voordat kan worden overgegaan tot verwijdering.

Een bijzondere school kan een leerling op grond van godsdienstige gezindheid of levensbeschouwing niet weigeren wanneer binnen een redelijke afstand van de woning van de leerling geen openbaar onderwijs beschikbaar is.² Kortom, een leerplichtige leerling mag in beginsel niet van onderwijs verstoken zijn. Ouders zijn vrij in de keuze van de school waar hun kind onderwijs volgt. Deze vrije schoolkeuze speelt altijd een rol, ook als de school een spreidingsbeleid hanteert.

¹ Artikel 3 Leerplichtwet.

² Artikel 58 Wet op het primair onderwijs.

1.2. Toegankelijkheid

Openbaar onderwijs is in het Nederlandse onderwijsstelsel als basisvoorziening vastgelegd in de Grondwet.³ Juist daarom is bepaald dat er voldoende openbaar onderwijs voorhanden moet zijn en dat dit onderwijs algemeen toegankelijk is. In de wet is vastgelegd dat er voldoende gelegenheid is tot het volgen van openbaar onderwijs als er binnen 10 km (gemeten over de weg) een openbare school is.⁴ Bijzonder onderwijs is ontstaan uit het particuliere initiatief. Het is bedoeld voor een bepaalde groep met een gemeenschappelijke opvatting over de godsdienstige en/of levensbeschouwelijke grondslag van het onderwijs. Bijzonder onderwijs kent bovenstaande verplichtingen niet. Het bijzonder onderwijs dat uitsluitend is bestemd voor interne leerlingen, mag daarom in beginsel kinderen weigeren van ouders die de grondslag van de school niet onderschrijven.⁵

1.3. Schoolkwestie

Toelating en verwijdering worden meestal alleen beoordeeld naar de mogelijkheden op school waar een leerling wordt aangemeld en niet naar de mogelijkheden van alle scholen onder het bevoegd gezag. Formeel zullen echter ook de mogelijkheden van de andere scholen in de besluitvorming moeten worden betrokken. VOS/ABB adviseert elk bevoegd gezag een toelatingsbeleid te maken, waarin de schoolkeuze van de ouders voorop staat. Als die keuze niet kan worden gehonoreerd, kunnen de mogelijkheden voor het kind op een van de andere scholen worden gezien en, waar nodig, binnen het samenwerkingsverband. De algemene toegankelijkheid van het openbaar onderwijs betekent niet dat een openbare school een kind nooit mag weigeren. Een openbare school mag een kind echter niet weigeren wegens zijn godsdienst of levensbeschouwelijke opvattingen. Het bijzonder onderwijs mag dat wel.

1.4. Toepasselijke wetsbepalingen

De Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) geven voorschriften voor de bij toelating, schorsing en verwijdering

³ Artikel 23 Grondwet.

⁴ Artikel 75 lid 4 Wet op het primair onderwijs.

⁵ Artikel 58 lid 1 laatste volzin Wet op het primair onderwijs.

in acht te nemen procedure. Het openbaar onderwijs dient daarnaast ook steeds de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in acht te nemen.

N.B.: artikel 39 WPO en WEC bevatten algemene voorschriften over de toelatingsleeftijd en duur van het onderwijs. In artikel 40 WPO/WEC staat onder andere dat de toelating van een kind niet afhankelijk mag worden gesteld van betaling van een ouderbijdrage. Ook mag een kind dat geen verblijfstatus heeft, niet om die reden worden geweigerd.

1.5. Samenwerkingsbestuur en samenwerkingschool

Het bevoegd gezag van openbare scholen dient naast de WPO en/of de WEC rekening te houden met de Awb. Ook openbare scholen die vallen onder een samenwerkingsbestuur, dienen daar rekening mee te houden. Bij de formele samenwerkingschool ligt dit wat ingewikkelder. In de WPO is namelijk niet geregeld of de Awb dan ook van toepassing is (vanwege de openbare component die in deze school is opgenomen). Wel vloeit uit de WPO voort dat de Awb niet van toepassing is op besluiten van de rechtspersoon die de samenwerkingschool in stand houdt (dus eigenlijk het bevoegd gezag).⁶ Wij vinden daarom dat de Awb niet van toepassing is op een formele samenwerkingschool bij toelating, schorsing en verwijdering. Dit ligt anders bij een informele samenwerkingschool. In die situatie is gekozen voor een formele juridische status als een bijzondere school of een openbare school (waarbinnen zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven). Als de informele samenwerkingschool de juridische status heeft van openbare school, is de Awb van toepassing.

⁶ Artikel 17d lid 8 laatste volzin Wet op het primair onderwijs.

2. Toelating en weigering

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- Aanmelding;
- Toelatingsbeleid;
- Weigeringsgronden;
- Basisonderwijs;
- Speciaal basisonderwijs;
- Speciaal onderwijs;
- Procedure bij weigering.

2.1. Aanmelding

Ouders moeten minimaal 10 weken voor de aanvang van het nieuwe schooljaar (of voor de datum waarop zij inschrijving wensen) hun kind schriftelijk aanmelden bij de school van hun keuze.⁷ De school heeft 6 weken de tijd om een passend onderwijsaanbod te doen aan deze leerling en mag deze termijn met maximaal 4 weken verlengen. Het moment waarop de termijn gaat lopen, zal veelal de datum zijn waarop het aanmeldingsformulier is ingevuld door ouders.

Ouders kunnen hun kind aanmelden vanaf 1 jaar voordat het kind wettelijk toelaatbaar is. Kinderen die jonger zijn dan deze leeftijd, kunnen op een wachtlijst met vooraanmeldingen worden geplaatst. Als een kind op een wachtlijst staat, wordt de aanmelding nog niet formeel in behandeling genomen. De school heeft op dat moment nog geen zorgplicht. Op het moment dat het kind aan de beurt is, en het betreft een kind met extra ondersteuningsbehoefte, gaat de zorgplicht gelden. Wanneer een school aangeeft dat er geen plek voor de aangemelde leerling is, wordt van de school verwacht dat de toelatingsprocedure inzichtelijk is. De school dient een consequent en transparant toelatingsbeleid te voeren. Zo moet onder meer voor ouders duidelijk zijn hoeveel plaatsruimte er is en hoeveel aanmeldingen er zijn.

⁷ Artikel 40 lid 2 Wet op het primair onderwijs.

Het verschil tussen een vooraanmelding en een aanmelding is dat een schoolbestuur geen toelatingsbeslissing over een vooraanmelding mag nemen – ook geen voorlopige beslissing – en over een aanmelding wel. Een vooraanmelding wordt niet automatisch een aanmelding: als ouders een vooraanmelding hebben gedaan, moet er nog een schriftelijke aanmelding plaatsvinden. In principe ligt het initiatief hiervoor bij de ouder, maar de school kan op basis van de vooraanmelding aan ouders vragen of zij hun kind willen aanmelden. Aanmelden kan vanaf de dag waarop het kind 3 jaar wordt tot 10 weken voor de datum waarop toelating wordt gevraagd.

Ouders hebben de mogelijkheid om hun kind bij verschillende scholen tegelijk aan te melden. Dit kunnen scholen zijn die zowel binnen als buiten het samenwerkingsverband vallen. Dit kan ertoe leiden dat meerdere scholen belast worden met de aanmeldprocedure en het onderzoek of er sprake is van een leerling met extra ondersteuningsbehoefte. Om deze reden moeten ouders melden of en zo ja bij welke andere scholen zij om toelating hebben verzocht. Hierdoor kunnen scholen onderling tot afstemming komen over de aanmeldingsprocedure. Scholen in een samenwerkingsverband kunnen een centrale aanmelding inrichten.

Na de aanmelding onderzoekt het bevoegd gezag van de school of er extra ondersteuning nodig is. Dat gebeurt op basis van informatie van de ouders. Een school mag besluiten om een aanmelding niet in behandeling te nemen als de ouders niet voldoende gegevens overleggen die nodig zijn voor de aanmelding of de voorbereiding van de toelatingsbeslissing, mits de ouders de gelegenheid hebben gehad om ontbrekende gegevens aan te vullen. Een besluit om de aanmelding niet in behandeling te nemen dient door het bevoegd gezag te worden genomen binnen 4 weken nadat de aanvullende gegevens zijn verstrekt of dat de termijn waarbinnen de gegevens konden worden aangevuld is verlopen. Tot de gegevens zijn aangevuld wordt de termijn opgeschort om een beslissing op toelating te nemen.⁸

⁸ Bijzonder onderwijs: artikel 63 lid 4 Wet op het primair onderwijs, openbaar onderwijs: artikel 4:5 en 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht.

De leerling heeft recht op een tijdelijke plaatsing wanneer de beslissing op toelating 10 weken na de dag waarop het verzoek om toelating is gedaan nog niet is genomen.⁹ Bijvoorbeeld omdat de school nog wacht op gegevens van de ouders. Wanneer de ouders niet minimaal 10 weken voor het begin van het schooljaar hun kind hebben aangemeld, hoeft de school niet over te gaan tot tijdelijke plaatsing van de leerling. Tijdelijke plaatsing is evenmin aan de orde als de leerling al op een andere school is ingeschreven.

2.2. Toelatingsbeleid

Zoals al eerder aangegeven, is toelating het uitgangspunt en weigering de uitzondering. In dat kader is het van belang om als bevoegd gezag van een school, ongeacht welke schoolsoort, een toelatingsbeleid op te stellen. Als tot weigering van een leerling wordt overgegaan, dient namelijk te worden onderbouwd waarom de leerling niet wordt toegelaten. Waar trekt het bevoegd gezag de grens en waarom? Welke criteria gelden voor toelating en weigering? Kortom, de school moet een toelatingsbeleid hebben, al is het alleen al omdat de rechter daar grote waarde aan hecht. Het beleid moet voor de ouders in de schoolgids staan en in elke geval op het moment van inschrijving aan de ouders bekend zijn gemaakt. Weigering in afwijking van het beleid is mogelijk, maar vergt een zwaardere motivatie.

Het toelatingsbeleid dient in ieder geval antwoord te geven op de volgende vragen:

- a) Wanneer kan de school of de betrokken groep geen volgende leerling toelaten? Hierbij zijn de onderwijskundige en organisatorische doelstellingen van de school van belang.
- b) Welke normen en waarden hanteert de school? Welke gedragsregels? Deze geven onder meer een toetsingskader voor de vraag of door toelating de rust en/of veiligheid onaanvaardbaar wordt verstoord.
- c) Kan de school voldoen aan de ondersteuningsbehoefte van de aangemelde leerling? Met andere woorden: welke ondersteuning

⁹ Artikel 40 lid 7 Wet op het primair onderwijs.

kan de school bieden, mede kijkend naar het schoolondersteuningsprofiel? De onderwijskundige en organisatorische doelstelling van de school zijn hierbij van belang.

De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ((G)MR) heeft op grond van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) adviesrecht over de vaststelling en wijziging van het toelatingsbeleid.¹⁰ Bij besluiten in concrete gevallen heeft de MR geen bevoegdheid.

2.3. Weigeringsgronden

Er is sprake van een weigering wanneer het bevoegd gezag het verzoek van de ouders afwijst om hun kind op een bepaald tijdstip tot de school toe te laten, waartoe inschrijving is verzocht. Dit geldt zowel voor het regulier en speciaal basisonderwijs als voor scholen die vallen onder de WEC.

De volgende gronden kunnen leiden tot weigering:

- De groep is vol;
- De school kan de nodige ondersteuning niet bieden;
- Ernstige verstoring van de rust en orde dreigt;
- Godsdienst en levensbeschouwing (voor bijzonder onderwijs).

Hieronder zullen de weigeringsgronden per schoolsoort apart worden behandeld. Daarnaast zullen openbaar en bijzonder onderwijs worden behandeld, waarbij aandacht is voor verschillen.

2.4. Basisonderwijs

2.4.1. Groep is vol

Weigering enkel en alleen omdat bij toelating het aantal verantwoord geachte leerlingen in een groep wordt overschreden, is onvoldoende. Het bevoegd gezag heeft in het algemeen de plicht alle mogelijkheden tot plaatsing te onderzoeken. De hieronder genoemde voorwaarden gelden voor het openbaar onderwijs. Ze vloeien voort uit de grondwettelijke positie van het openbaar onderwijs als basisvoorziening:

¹⁰ Artikel 11 sub j Wet medezeggenschap op scholen.

- Het bevoegd gezag is bij te krappe behuizing verplicht bijtijds bij de gemeente aan te dringen op extra huisvesting, desnoods in de vorm van noodlokalen. De gemeente heeft de grondwettelijke plicht voor voldoende openbaar onderwijs te zorgen en zal dus niet gemakkelijk een toelatingsverzoek kunnen afwijzen vanwege onvoldoende plaatsruimte.
- Belangrijker is dat er binnen een redelijke afstand een andere openbare school is. Door de weigering is het kind dus niet van openbaar onderwijs verstoken. VOS/ABB adviseert altijd te onderzoeken of er een andere openbare school is op redelijke afstand van de woning van het kind. Als er geen andere openbare school is, kan het bevoegd gezag de toelating dus niet weigeren op grond van het feit dat de school vol is. Het bevoegd gezag zal in dit geval op zeer korte termijn – in samenspraak met de gemeente – voor opnamecapaciteit moeten zorgen, desnoods in de vorm van extra handen in de klas.

De Raad van State (betreft openbaar onderwijs) heeft voor de opnamecapaciteit onder meer het volgende toelatingsbeleid aanvaard:

- Toelating tot de groep geschiedt tot een bepaald onderwijskundig verantwoord maximum.
- Indien het aantal aangemelde leerlingen voor de school groter is dan de opnamecapaciteit, worden eerst die leerlingen toegelaten voor wie de afstand huis-school bij niet-toelating het grootst zou zijn.
- Naast de afstand kan ook de verkeerssituatie tussen huis en school een reden zijn om van het beleid af te wijken.

De Raad van State maakt onderscheid tussen een doelmatige spreiding van leerlingen door verdeling van het grondgebied van de gemeente in schoolwijken en de maximering van de opnamecapaciteit vanwege een beperkte huisvestingscapaciteit.¹¹ Omdat de verdeling in schoolwijken kan botsen met de vrijheid van schoolkeuze, is in de wet opgenomen dat de

¹¹ Artikel 65 Wet op het primair onderwijs.

¹² Artikel 65 lid 3 Wet op het primair onderwijs.

¹³ AB/1986/191, AB1987/50 en J.O. 1993, 131.

toelating plaatsvindt volgens de vastgestelde schoolwijken, tenzij de ouders van een leerling schriftelijk aan het bevoegd gezag te kennen geven toelating tot een school in een andere schoolwijk te wensen.¹² De ouder mag vanwege het gehanteerde beleid aldus niet tegen zijn wens in worden geconfronteerd met slechts één bepaalde school. Bij een toelatingsbeleid in verband met maximering van de opnamecapaciteit is artikel 65 WPO niet van toepassing. De enige voorwaarde die in dat geval geldt, is dat aan de ouder aan wie een bepaalde school wordt geweigerd vanwege de beperkte huisvestingscapaciteit, voldoende gelegenheid wordt geboden voor het volgen van openbaar onderwijs.¹³

In de wet is bepaald dat als binnen 10 km (gemeten over de weg) van de school (die een kind weigert, omdat de groep vol is) zich een andere openbare school bevindt, er sprake is van 'voldoende gelegenheid tot het volgen van openbaar onderwijs'. In de praktijk geldt als richtlijn voor de huisvestingscapaciteit dat voor iedere leerling 2 vierkante meter en voor iedere docent 1 vierkante meter beschikbaar moet zijn in een lokaal en dat een lokaal gemiddeld 54 tot 56 vierkante meter is.¹⁴

2.4.2. Openbare of bijzondere school kan niet voldoen aan ondersteuningsbehoefte

Scholen zijn wettelijk verplicht om één keer in de vier jaar een schoolondersteuningsprofiel vast te stellen. Daarin wordt opgenomen welke extra ondersteuning de school kan bieden aan leerlingen die dat nodig hebben. Het is van belang dat het profiel in de schoolgids wordt opgenomen, zodat ouders duidelijk kunnen zien welke extra ondersteuning de school kan bieden.¹⁵

Het kan zijn dat de school vindt dat die niet in staat is de vereiste ondersteuning te bieden aan een kind dat wordt aangemeld. Kan de school dan zomaar weigeren een kind toe te laten? Dat staat niet bij voorbaat vast. Vanaf het moment dat het kind is aangemeld en het duidelijk is dat hij of zij extra ondersteuning behoeft, heeft de school zorgplicht. Die plicht houdt in dat de school een passend onderwijsaanbod

¹⁴ VNG-uitgeverij: Handboek Onderwijshuisvesting.

¹⁵ Artikel 8 lid 5 Wet op het primair onderwijs.

dient te doen. Zorgplicht ontstaat niet als de leerling wordt geweigerd, omdat de groep vol is of omdat de ouders de grondslag van de school niet onderschrijven.¹⁶

De school moet in eerste instantie rekening houden met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Op grond van deze wet dient de school eerst te onderzoeken of die de leerling kan plaatsen door het treffen van doelmatige aanpassingen.

Drie factoren spelen daarbij een belangrijke rol:

- (on)mogelijkheden van het kind;
- (on)mogelijkheden van de school;
- wensen van de ouders.

Het is niet mogelijk in het algemeen aan te geven wanneer het bevoegd gezag een kind kan weigeren als de school de vereiste ondersteuning niet kan bieden. Als uitgangspunt geldt in ieder geval dat bij elke beslissing om een kind als leerling te weigeren, omdat de school de vereiste ondersteuning niet kan leveren, de individuele belangen van het kind tegen het algemeen belang van de school moeten worden afgewogen. Hierbij dient ook het schoolondersteuningsprofiel in acht te worden genomen en bovendien de afspraken die zijn gemaakt in het samenwerkingsverband over de begeleiding van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.

Voor elke leerling dient aldus de afweging te worden gemaakt of de combinatie van een handicap en de extra ondersteuning die in verband daarmee noodzakelijk is, spoort met de mogelijkheden van de school. Op grond van rechterlijke uitspraken kunnen de volgende factoren van pedagogische en organisatorische aard van belang zijn voor het besluit de leerling al dan niet toe te laten (in willekeurige volgorde):

a) Groepsgrootte;

- b) Samenstelling van groep als gevolg van de voorschriften van het samenwerkingsverband;
- c) Effect op onderwijs aan al aanwezige leerlingen;
- d) Deskundigheid personeel;
- e) Beschikbaarheid personeel (tekort, ziekteverzuim);
- f) Mogelijkheden van begeleiding door ouder;
- g) Benodigde middelen (kosten extra personeel);
- h) Gevergdde aanpassing in organisatie, begeleiding en onderwijs;
- i) Werkdruk.¹⁷

Al deze omstandigheden kunnen ieder voor zich in een bepaalde mate bijdragen aan een verantwoorde beslissing niet tot toelating over te gaan. Daarnaast is de door het bevoegd gezag geleverde inspanning van belang: is, mede gelet op de pedagogische en organisatorische factoren, voldoende onderzoek verricht naar de mogelijkheden te voldoen aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling?

Deze verplichting hangt af van de omstandigheden van het geval. Iedere leerling heeft een eigen ondersteuningsbehoefte.

In elk geval valt te denken aan:

- a) Zijn de ouders voldoende geïnformeerd en gehoord?
- b) Is extern medisch en/of psychiatrisch onderzoek gedaan (bijvoorbeeld door de GGD), waarbij aanbevelingen zijn gedaan voor bijvoorbeeld externe begeleiding in geval van toelating?
- c) Is advies gevraagd aan de intern begeleider?
- d) Is advies gevraagd aan de groepsleerkracht / de directeur van de vorige school?

Als de plaatsing een onevenredige belasting vormt voor de school, heeft die een argument om de leerling niet toe te laten. De school moet dan een andere school vinden die het kind kan toelaten. Pas als een andere school

¹⁶ Artikel 40 lid 5 Wet op het primair onderwijs.

¹⁷ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 april 1990, Jurisprudentie onderwijswetten 1991, 31; 4 mei 1990, Jurisprudentie onderwijswetten 1991, 33; 26 juli 1999, 6 en Raad van State d.d. 16 november 2005, LJN: AU6236.

bereid is het kind toe te laten, vervalt de zorgplicht van de school waarbij de leerling is aangemeld.¹⁸ Dit kan ook een school zijn voor speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

Als een leerling met een ondersteuningsbehoefte wordt toegelaten, is het, in beginsel, niet van belang dat hij of zij de einddoelen kan halen. In de WPO is namelijk bepaald dat als het niet mogelijk is om aan te geven welk niveau een bepaalde leerling haalt bij een eindtoets door zijn handicap, en of de leerling überhaupt wel een eindtoets zal kunnen maken, in het ontwikkelingsperspectief aangegeven zal worden welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd voor deze leerling.¹⁹

2.4.3. Bedreiging rust en veiligheid

Een weigering vanwege een te verwachten ernstige verstoring van rust en orde is mogelijk. Het kan dan gaan om het gedrag van het kind, maar ook om het gedrag van ouders.

In een dergelijk geval is het kind vaak afkomstig van een andere school die de leerling verwijderd. Het verzoek om toelating maakt deel uit van de verwijderingsprocedure van die andere school. Het bevoegd gezag dat over het verzoek om toelating beslist, moet motiveren waarom de overtuiging bestaat dat het kind de orde en de rust zal verstoren. De geldende gedragsregels zijn het toetsingskader, samen met de vraag of de school, voor zover aan de orde, de vereiste opvang kan bieden en indien nodig daarvoor organisatorische en/of personele aanpassingen moet en kan doorvoeren (zie verder hoofdstuk 4: Verwijdering). De criteria voor verwijdering van een leerling kunnen een leidraad zijn bij het besluit de toelating te weigeren wegens ernstige verstoring van rust en orde.

2.4.4. Godsdienst en levensbeschouwing

Het bijzonder onderwijs kan de toelating van een kind op deze grond weigeren, wanneer ouders de grondslag van de school (bijvoorbeeld katholiek of protestants-christelijk) niet onderschrijven. Ook lijkt dit mogelijk wanneer het kind weigert de godsdienstlessen te volgen die specifiek

uitdrukking bedoelen te geven aan die grondslag. Zoals steeds, geldt ook hier dat het besluit terug te voeren moet zijn op consistent beleid: het beleid is vastgelegd, er gelden duidelijk criteria en het is aan de ouders bekendgemaakt. Ontbreekt dit, dan bestaat de kans dat de rechter de weigering als willekeurig en dus als onrechtmatig bestempelt. Het bevoegd gezag heeft meer uit te leggen wanneer het een kind weigert, terwijl eerder kinderen zijn toegelaten die op dezelfde grond hadden kunnen worden geweigerd.

Het bevoegd gezag kan niet weigeren als 'binnen redelijke afstand' van de woning van het kind geen gelegenheid bestaat om openbaar onderwijs te volgen.²⁰ Wat een 'redelijke afstand' is, bepalen de concrete omstandigheden, zoals de veiligheid op de weg en de drukte van het verkeer tussen de woning en de school. Deze uitzondering vloeit voort uit het grondrecht op onderwijs.

2.5. Speciaal basisonderwijs

De algemene weigeringsgronden staan beschreven in paragraaf 2.3 en deze zijn ook van toepassing op het speciaal basisonderwijs. Deze paragraaf bespreekt de specifieke omstandigheid tot toelating en weigering in het speciaal basisonderwijs.

In alle gevallen is toelating alleen mogelijk wanneer het samenwerkingsverband waarvan het speciaal basisonderwijs deel uitmaakt, heeft bepaald dat plaatsing in het speciaal basisonderwijs noodzakelijk is. Het bevoegd gezag van de school waar de leerling is aangemeld of waar de leerling reeds ingeschreven staat, vraagt een toelaatbaarheidsverklaring tot het speciaal basisonderwijs aan bij het samenwerkingsverband. Deze procedure vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van scholen om elke aangemelde leerling een passende onderwijsplek te bieden. Overigens is het ook mogelijk dat ouders hun kind zelf aanmelden bij een school voor speciaal basisonderwijs.

¹⁸ Artikel 40 lid 4 Wet op het primair onderwijs.

¹⁹ Artikel 9 lid 6 Wet op het primair onderwijs.

²⁰ Artikel 58 lid 1 Wet op het primair onderwijs.

Voorwaarde voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs is dat het samenwerkingsverband ermee instemt. In dat geval krijgt de leerling een toelaatbaarheidsverklaring. In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband staat in de vorm van processen en criteria beschreven welke leerlingen in aanmerking komen voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs.

Om te beoordelen of een leerling een toelaatbaarheidsverklaring krijgt, vraagt het samenwerkingsverband in elk geval advies aan deskundigen. Bij een positief besluit geeft het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring af. Daarop staat het nummer van het samenwerkingsverband en de toelaatbaarheidsverklaring, de start- en einddatum en het bekostigingsniveau (laag/midden/hoog).

Verder gelden de volgende voorwaarden:

- Als sprake is van een verwijzing door een reguliere basisschool, moet het samenwerkingsverband waarvan de school deel uitmaakt, de toelaatbaarheidsverklaring afgeven.
- Als er geen verwijzende school is, moet het samenwerkingsverband waarvan de sbo-school waar het kind is aangemeld deel uitmaakt, de toelaatbaarheidsverklaring afgeven. Dat hoeft niet het samenwerkingsverband van de woonplaats van het kind te zijn.
- Als een kind een toelaatbaarheidsverklaring heeft gekregen en de ouders melden hun kind aan bij een sbo-school in een ander samenwerkingsverband, dan moet dat samenwerkingsverband ook nog een toelaatbaarheidsverklaring afgeven. Het samenwerkingsverband dat de eerste toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven, moet voor de plaatsing in het sbo betalen.

De school en ouders kunnen bij het samenwerkingsverband bezwaar aantekenen tegen het besluit van het samenwerkingsverband tot het al dan niet afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring.²¹ Het samenwerkingsverband moet zich dan door de bezwaaradviescommissie van het samenwerkingsverband laten adviseren.²²

²¹ Artikel 40 lid 8 Wet op het primair onderwijs.

²² Artikel 18a lid 12 Wet op het primair onderwijs.

Als het samenwerkingsverband geen toelaatbaarheidsverklaring afgeeft, moet de school waar de leerling is aangemeld of geplaatst op zoek naar een andere passende plek. De zorgplicht blijft bij de aanmeldingsschool of de school waarop de leerling al zit. Dit betekent dat een leerling niet kan worden geweigerd, voordat een andere school is gevonden die deze leerling wil inschrijven.

Als ouders hun kind aanmelden bij het speciaal basisonderwijs, moet er sprake zijn van een ondersteuningsbehoefte. Is deze er niet, dan heeft de school voor speciaal basisonderwijs waar het kind is aangemeld geen zorgplicht en kan deze school de ouders doorverwijzen naar een reguliere school voor basisonderwijs, indien de leerling nog niet is ingeschreven op een andere school. Deze zorgplicht ontstaat evenmin als de leerling wordt geweigerd omdat de groep vol is of omdat de ouders de grondslag van de school niet respecteren.²³

In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband kan de mogelijkheid zijn geboden, dat het samenwerkingsverband een beschikking afgeeft waarbij een leerling voorlopig wordt geplaatst op een school voor speciaal basisonderwijs, omdat nog onvoldoende zicht is op de situatie om tot een verantwoorde schoolkeuze te komen.

2.6. Speciaal onderwijs

Ook voor het speciaal onderwijs gelden de algemene weigeringsgronden, zoals opgenomen in paragraaf 2.3.

Toelating is geregeld in de artikelen 39 tot en met 44 van de WEC. In afwijking van een school voor basisonderwijs en een school voor speciaal basisonderwijs, kunnen dove of slechthorende kinderen in het speciaal onderwijs al worden aangemeld vanaf de leeftijd van 2 jaar.

Een kind wordt niet eerder toegelaten op een school voor speciaal onderwijs dan nadat het samenwerkingsverband een

²³ Artikel 40 lid 9 Wet op het primair onderwijs en artikel 40 lid 5 sub a Wet op het primair onderwijs.

toelaatbaarheidsverklaring (cluster 3 en 4) of de commissie van onderzoek een toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven (cluster 1 en 2).

De clusterindeling is als volgt:

- Cluster 1 = visueel gehandicapten: scholen voor blinde, slechtziende en meervoudig gehandicapte kinderen;
- Cluster 2 = auditief en communicatief gehandicapten: scholen voor dove en slechthorende kinderen, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden en meervoudig gehandicapte kinderen;
- Cluster 3 = scholen voor lichamelijke en/of meervoudig gehandicapte kinderen, scholen voor zeer moeilijk lerende kinderen en scholen voor langdurig zieke kinderen (somatisch);
- Cluster 4 = scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen, scholen verbonden aan een pedologisch instituut en scholen voor langdurig zieke kinderen (psychiatrisch).

De toelating van een leerling tot het speciaal onderwijs in cluster 1, 2, 3 of 4 kan niet worden geweigerd op denominatieve gronden, tenzij de ouders van de leerling weigeren te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs van de school zullen respecteren.²⁴

2.6.1. Clusters 3 en 4

Scholen die onderwijs verzorgen aan leerlingen met een lichamenlijk verstandelijke handicap (cluster 3) en de scholen die onderwijs verzorgen aan leerlingen met gedragsproblemen en psychiatrische stoornissen (cluster 4), maken deel uit van het samenwerkingsverband. In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband dienen de procedures en criteria te worden beschreven op grond waarvan een leerling in het speciaal onderwijs kan worden geplaatst en derhalve door het samenwerkingsverband kan worden toegelaten. Het samenwerkingsverband vraagt over de eventuele toelaatbaarheid advies aan deskundigen. Aan de ouders kan gevraagd worden om informatie te

²⁴ Artikel 40 lid 17 Wet op de expertisecentra.

²⁵ Artikel 40 lid 4 Wet op de expertisecentra.

verstrekken over eventuele stoornissen of handicaps van de leerling of beperkingen in de onderwijsparticipatie.²⁵

Het antwoord op de vraag welk samenwerkingsverband de toelaatbaarheidsverklaring moet afgeven, hangt af van de situatie:

- Bij de eerste aanmelding op een school (kind is nog niet ingeschreven) moet een toelaatbaarheidsverklaring worden aangevraagd bij het samenwerkingsverband van de woonplaats van het kind.
- Indien sprake is van een verwijzing door een reguliere basisschool of een sbo-school, moet het samenwerkingsverband waarvan die school deel uitmaakt de toelaatbaarheidsverklaring afgeven.
- Als de looptijd van een toelaatbaarheidsverklaring afloopt, moet de so-school een nieuwe toelaatbaarheidsverklaring aanvragen bij het samenwerkingsverband dat de vorige/eerste toelaatbaarheidsverklaring afgaf. Dat geldt ook als de leerling in de tussentijd is verhuisd.²⁶

Het samenwerkingsverband geeft bij een positief besluit een toelaatbaarheidsverklaring af waarin het nummer van de toelaatbaarheidsverklaring (en het samenwerkingsverband) is opgenomen. Daarnaast dient de start- en einddatum te zijn vermeld en het niveau van de bekostiging voor de ondersteuning. De school voor speciaal onderwijs beslist uiteindelijk zelf over de toelating van de leerling tot de school voor speciaal onderwijs en niet het samenwerkingsverband, ook al is er een toelaatbaarheidsverklaring afgegeven. De beslissing inzake het al dan niet toekennen van een toelaatbaarheidsverklaring is een besluit in de zin van de Awb, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is bij de bestuursrechter.²⁷

Als het samenwerkingsverband geen toelaatbaarheidsverklaring afgeeft, moet de school waar de leerling is aangemeld of geplaatst op zoek naar een andere passende plek voor de leerling. De zorgplicht blijft dan bij de aanmeldingsschool of de school waar de leerling al zit. Dit betekent dat

²⁶ Artikel 40 lid 11 Wet op de expertisecentra.

²⁷ Artikel 40 lid 14 Wet op de expertisecentra.

een leerling niet kan worden geweigerd, voordat een andere school voor deze leerling is gevonden die deze leerling wil inschrijven.

Als ouders hun kind aanmelden bij het speciaal onderwijs, dan dient er wel sprake te zijn van een ondersteuningsbehoefte. Is deze er niet, dan heeft de school voor speciaal onderwijs waar het kind is aangemeld geen zorgplicht en kan deze de ouders doorverwijzen naar een reguliere school voor basisonderwijs, een school voor speciaal basisonderwijs, een andere school voor speciaal onderwijs, een andere school voor voortgezet speciaal en speciaal onderwijs of een andere instelling voor voortgezet speciaal en speciaal onderwijs, indien de leerling nog niet is ingeschreven op een andere school.

2.6.2. Clusters 1 en 2

Zowel cluster 1 (onderwijs aan leerlingen met een visuele beperking) als cluster 2 (onderwijs aan leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking) valt niet onder het samenwerkingsverband. De toelaatbaarheid tot een instelling van cluster 1 of 2 wordt aangevraagd bij de commissie van onderzoek van een instelling. Dat gebeurt op verzoek van een instelling voor cluster 1 of 2 of door een reguliere school waar de leerling is aangemeld of staat ingeschreven. Of een leerling kan worden toegelaten tot cluster 1 of 2, dient beoordeeld te worden door de commissie van onderzoek. De criteria die worden gehanteerd bij de beoordeling of dat een leerling toelaatbaar is tot een cluster, wordt vastgesteld door de instellingen die het onderwijs aanbieden. De criteria zijn niet wettelijk vastgesteld, maar betreffen wel landelijke criteria die voor ouders transparant en inzichtelijk dienen te zijn.

Taken van de commissie van onderzoek zijn onder andere:

- Afgeven van toelaatbaarheidsverklaring voor een instelling voor cluster 1 of cluster 2. Daarbij kan de commissie aangeven dat de leerling regulier onderwijs kan volgen met extra ondersteuning. De commissie moet dit toelichten en het besluit transparant maken.
- Bepalen van de duur van de toelaatbaarheid dan wel het begeleidingsaanbod.

²⁸ Artikel 41 Wet op de expertisecentra.

²⁹ Artikel 40 lid 7 Wet op de expertisecentra.

- Adviseren over het vaststellen en bijstellen van het ontwikkelingsperspectief op de instelling of de inhoud van de begeleiding.²⁸

Indien de leerling niet toelaatbaar is tot de instelling, moeten ouders hun kind inschrijven bij een reguliere school of, indien daartoe aanleiding is, bij een andere school voor (voortgezet) speciaal onderwijs van een ander cluster. Voor de instellingen voor cluster 1 of 2 geldt dan geen zorgplicht, zoals deze geldt voor de clusters 3 en 4. De reden hiervoor is dat de betreffende instelling voor cluster 1 en 2 geen deel uitmaakt van het samenwerkingsverband. De commissie van onderzoek kan ouders wel adviseren over de te maken schoolkeuze.

Indien een toelaatbaarheidsverklaring niet wordt afgegeven, kunnen ouders bezwaar aantekenen bij de instelling tegen een besluit tot weigering van de leerling.²⁹ Daarnaast dienen de instellingen voor cluster 1 en 2 zich aan te sluiten bij de Geschillencommissie passend onderwijs. Deze commissie is bevoegd om te oordelen over geschillen tussen ouders en het bevoegd gezag van een instelling over onder meer toelating en verwijdering van leerlingen.

2.7. Procedure bij weigering

Het bevoegd gezag moet binnen 6 weken na aanmelding een passend aanbod doen over het onderwijs, op de school van aanmelding of op een andere school. Dit laatste hangt af van de ondersteuningsbehoefte van het kind en van de expertise en het ondersteuningsprofiel van de school. Als de school het kind niet voldoende kan ondersteunen, zoekt de school binnen diezelfde 6 weken een andere school die de ondersteuning wel kan bieden. De school mag deze termijn één keer met maximaal 4 weken verlengen.³⁰

Als het bevoegd gezag wil overgaan tot weigering, dient de volgende procedure in acht te worden genomen:

³⁰ Artikel 40 lid 6 Wet op het primair onderwijs.

- I. weigering gebaseerd op gegevens die ouders hebben verstrekt;
- II. weigering gebaseerd op andere gegevens dan ouders hebben verstrekt.

2.7.1. Weigering op grond van gegevens die ouders hebben verstrekt

- Bericht de ouders schriftelijk dat hun kind niet wordt toegelaten en geef daarbij de redenen aan (verwijs naar de gegevens die de ouders zelf hebben verstrekt). Vermeld dat bezwaar en beroep tegen de beslissing mogelijk is. Vermeld ook door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan.
- Als de toelating van een leerling met extra ondersteuningsbehoefte wordt geweigerd, vindt de weigering niet plaats dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en het schoolondersteuningsprofiel van de betrokken school, voor heeft zorggedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Onder 'andere school' kan ook worden verstaan: een school voor speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.
- Als de ouders bezwaar maken, dienen zij de bezwaarschriftenprocedure van de Awb te volgen. Van belang is dat niet tot een beslissing dient te worden gekomen binnen de reguliere 6 weken van de Awb, maar al binnen 4 weken. Deze uitdrukkelijke afwijking staat in de WPO.³¹
- Bezwaar dient ingesteld te worden volgens de reguliere bezwaarschriftenprocedure. Het belang van de ouders bij toelating van hun kind heeft veelal een spoedeisend karakter: de ouders zullen immers binnen korte tijd zekerheid willen hebben of hun kind wordt toegelaten. Het ligt daarom voor de hand dat de ouders naast hun bezwaar een spoedprocedure starten:

- a) ofwel bij de bestuursrechter (voorlopige voorziening) als sprake is van openbaar onderwijs;
- b) ofwel bij de president van de rechtbank (kort geding, wegens onrechtmatig handelen van bevoegd gezag om kind niet tot school toe te laten) als sprake is van bijzonder onderwijs.

2.7.2. Weigering op grond van andere gegevens dan ouders hebben verstrekt

- Bericht de ouders schriftelijk dat het bevoegd gezag voornemens is het kind niet toe te laten. Geef duidelijk en onderbouwd aan waarom. Nodig de ouders uit voor een gesprek of een schriftelijke reactie op dit voornemen. Dit 'horen' is verplicht, tenzij er spoed is.
- Als de toelating van een leerling met extra ondersteuningsbehoefte wordt geweigerd, vindt de weigering niet plaats dan nadat het bevoegd gezag er, na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en het schoolondersteuningsprofiel van de betrokken school, voor heeft zorggedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Onder 'andere school' kan ook worden verstaan: een school voor speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.
- Geef de ouders in het gesprek de gelegenheid te zeggen wat zij van de voorgenomen weigering vinden. Licht het voornemen zo nodig toe. Maak een verslag van het gesprek en geef een afschrift daarvan aan de ouders.
- Neem binnen 6 weken na indiening van het verzoek om toelating de definitieve beslissing. Dit mag één keer uitgesteld worden met ten hoogste 4 weken.

³¹ Artikelen 40 lid 11 en 63 lid 3 Wet op het primair onderwijs; artikelen 40 lid 7 en 61 lid 3 Wet op de expertisecentra.

- Verder dient gehandeld te worden, zoals beschreven in paragraaf 2.7.1.

Ouders kunnen er ook voor kiezen een geschil over de toelating van een leerling met een ondersteuningsbehoefte voor te leggen aan de Geschillencommissie passend onderwijs. Voor een beschrijving van deze procedure, zie hoofdstuk 4, paragraaf 2.5.

Ouders kunnen ook een oordeel vragen aan het College voor de Rechten van de Mens als zij menen dat bij de toelatingsbeslissing verboden onderscheid is gemaakt op grond van handicap of chronische ziekte.

3. Ordemaatregelen

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- Opvoedkundige en ordemaatregelen;
- Schorsing.

3.1. Opvoedkundige en ordemaatregelen

Wanneer een leerling de gedragsregels overtreedt die binnen de school gelden, dan kan hierop worden gereageerd met een opvoedkundige of ordemaatregel. Opvoedkundige maatregelen zijn pedagogische handelingen die beogen sociaal gewenst gedrag te bevorderen en leerlingen te vormen. Voorbeelden van opvoedkundige maatregelen zijn het geven van een time-out, een leerling laten nakomen of een leerling strafwerk geven. Omdat deze maatregelen de rechtssfeer van de leerling slechts zijdelings raken, gaat het hier om feitelijke handelingen. Dit betekent dat een leerkracht opvoedkundige maatregelen aan een leerling kan opleggen.

Naast opvoedkundige maatregelen bestaan er ordemaatregelen. Deze zijn in oplopende mate van zwaarte:

- Schriftelijke berisping;
- Overplaatsing naar parallelklas of andere vestiging;
- Schorsing;
- Verwijdering.

Omdat dit de rechtspositie van leerlingen raakt, geldt dat het bevoegd gezag uitsluitend gerechtigd is tot het opleggen van een ordemaatregel. Voordat het bevoegd gezag tot verwijdering overgaat, kan het ervoor kiezen eerst een schriftelijke waarschuwing voor een verwijdering te geven. Het bevoegd gezag is vrij in zijn beslissing of, en zo ja welke ordemaatregel het wil nemen.³² Bij de beslissing om al dan niet over te

gaan tot het opleggen van een ordemaatregel, dienen alle relevante omstandigheden van het geval te worden meegewogen.

Wil het bevoegd gezag overgaan tot het opleggen van een ordemaatregel, dan is het onder andere van belang dat:

- Er een evenredige verhouding bestaat tussen de overtreding die de leerling heeft begaan en de ordemaatregel die wordt opgelegd;
- De leerling enige mate van schuld heeft gehad aan de normschending;
- De ordemaatregel door het bevoegd gezag wordt opgelegd conform de procedurele regels die hiervoor gelden.

In de volgende paragraaf en het volgende hoofdstuk worden de ordemaatregelen 'schorsing' en 'verwijdering' besproken.

3.2. Schorsing

Wanneer het bevoegd gezag besluit een leerling te schorsen, dan betekent dit dat hem of haar tijdelijk het recht op deelname aan onderwijs wordt ontzegd. Schorsing kan worden gezien als een ultieme mogelijkheid voor de school om aan een leerling een waarschuwing te geven voor bepaald ontoelaatbaar gedrag. Er is pas sprake van een schorsing als een leerling voor ten minste 1 dag wordt uitgesloten van het recht op deelname aan onderwijs. De duur van de schorsing zal in verhouding moeten staan tot de aard en de ernst van de overtreding.

Schorsing is geregeld in artikel 40c WPO en artikel 40a WEC. In deze artikelen staat dat het bevoegd gezag met opgave van redenen een leerling voor een periode van ten hoogste 1 week kan schorsen. Het besluit tot schorsing moet schriftelijk aan de ouders bekend worden gemaakt. Duurt de schorsing langer dan 1 dag, dan moet het bevoegd gezag de Inspectie van het Onderwijs hierover schriftelijk en met opgave van redenen in kennis stellen. Het bevoegd gezag doet er verstandig aan voorafgaand aan het schorsingsbesluit de ouders te horen over het voorgenomen besluit tot schorsing. Als de omstandigheden van het geval

³² P.W.A. Huisman en P.J.J. Zoontjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer: Kluwer 2009, p. 125, 126.

zodanig zijn dat het bevoegd gezag de leerling per direct dient te schorsen, dan doet het bevoegd gezag er verstandig aan de ouders na het schorsingsbesluit te horen. Het is aan te raden de schorsingsdagen te gebruiken voor een gesprek met de ouders om de ernst van de waarschuwing te onderstrepen en om afspraken te maken over het vervolgtraject.

In het schorsingsbesluit moet het bevoegd gezag de redenen, de ingangsdatum en de duur van de schorsing aangeven. Daarnaast geldt voor openbare scholen dat zij in het schorsingsbesluit een bezwaarclausule moeten opnemen. Daarin moet staan vermeld dat als de ouders het niet eens zijn met de inhoud van het besluit, zij binnen 6 weken na dagtekening van het schorsingsbesluit hiertegen in bezwaar kunnen gaan door het indienen van een bezwaarschrift. Voor bijzondere scholen geldt dat als de ouders het niet eens zijn met de inhoud van het schorsingsbesluit, zij dit kunnen aanvechten bij de burgerlijke rechter.

Bij schorsing blijft de onderwijskundige relatie met de leerling intact. Dit betekent dat de school maatregelen dient te nemen om te voorkomen dat de geschorste leerling een onderwijsachterstand oploopt gedurende de periode van schorsing.

4. Verwijdering

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- Gronden voor verwijdering;
- Verwijderingsprocedure;
- Geschil over verwijderingsbesluit;
- Verwijdering van een school voor speciaal onderwijs.

4.1. Algemene uitgangspunten

De verwijdering van een leerling is geregeld in artikel 40 lid 10 WPO en artikel 40 lid 18 WEC. Verwijdering kan worden aangemerkt als de eenzijdige rechtshandeling van het bevoegd gezag van de school, waarbij aan een leerling de verdere toegang tot de school wordt ontzegd. Er is sprake van verwijdering als het bevoegd gezag de leerling niet langer ingeschreven wil hebben.

Verwijdering is een ingrijpende maatregel, zowel voor de school als voor de leerling en diens ouders. Daarom wordt geadviseerd dat niet de directeur of de locatielider over de verwijdering beslist, maar het bevoegd gezag. De schoolleiding is meestal zelf betrokken geweest bij de voorbereiding van het besluit door middel van gesprekken met de ouders en het team. Er kan een vertrouwensbreuk zijn. Het bevoegd gezag kan worden geacht op grotere afstand van de dagelijkse praktijk te staan en de kwestie dus ook met die afstand te kunnen beoordelen. Dit kan een zorgvuldige besluitvorming bevorderen, iets waar de rechter, gezien de zwaarte van de maatregel, grote waarde aan hecht.

Verwijdering kan voor de leerling verstrekende gevolgen hebben. Hij verlaat een vertrouwde omgeving, er is een breuk in zijn of haar ontwikkelingsproces en er bestaat het risico van een terugslag op zijn of haar verdere ontwikkeling. Voor de rechter is het daarom van groot belang dat het verwijderingsbesluit aangeeft hoe het bevoegd gezag een afweging heeft gemaakt tussen het belang van de school bij verwijdering en het belang van de leerling om op de school te blijven. Die belangen kunnen per geval verschillen.

4.2. Verwijdering van school voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs

Er bestaan voor het bevoegd gezag drie gronden om een leerling te verwijderen:

- School kan niet aan ondersteuningsbehoefte van leerling voldoen.
- Er is sprake van ernstig wangedrag van leerling of ouders.
- Gedrag van leerling of ouders is in strijd met grondslag van de school (geldt alleen voor bijzonder onderwijs).

4.2.1. Ondersteuningsbehoefte

Om te bepalen welke beslissingsruimte het bevoegd gezag heeft, is het van belang vast te stellen of:

- De leerling formeel thuishoort in of toelaatbaar is tot het speciaal (basis)onderwijs dan wel;
- De leerling formeel thuishoort in het reguliere basisonderwijs.

Voor leerlingen die al onderwijs volgen op een school en bij wie de vraag naar extra ondersteuning is gerezen, geldt dat de school eerst zelf moet proberen de gevraagde ondersteuning te bieden. Wanneer het bevoegd gezag de ondersteuning niet zelf kan bieden, moet het voor een plek op een andere school zorgen. Het bevoegd gezag moet over een dergelijke beslissing overleg voeren met de ouders van de leerling. Voor het bevoegd gezag geldt een onderzoeksplicht ter beoordeling van de vraag of de school aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling kan voldoen. Uit jurisprudentie volgt dat het bevoegd gezag de volgende onderdelen in zijn onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte kan betrekken:

- Aard van handicap en daaruit voortvloeiende onderwijsbeperking;
- Beschikbare formatie en expertise van leerkrachten;
- Mogelijkheid om alle leerlingen vereiste aandacht te geven;
- Beschikbare externe hulp;

- Afstemming tussen benodigde ondersteuning van leerling en beschikbare ondersteuning.³³

Voorts moet het bevoegd gezag het schoolondersteuningsplan in zijn onderzoeksplicht betrekken. De school zal elk geval afzonderlijk moeten bekijken en het belang van het kind tegen dat van de school afwegen. Van belang is vooral dat de procedure waarbij tot een afweging kan worden gekomen, zorgvuldig is en dat adviezen deskundig, onafhankelijk en zoveel mogelijk eenduidig zijn. Bovendien moet de stem van de ouders voldoende worden gehoord.

4.2.2. Wangedrag

Van wangedrag kan in uiteenlopende situaties sprake zijn: (herhaaldelijk) schoolverzuim, overtreding van schoolregels, agressief gedrag, bedreiging, vandalisme dan wel seksuele intimidatie. Verwijdering is een sanctie. Ook het wangedrag van ouders, zoals (herhaalde) intimidatie van leerkrachten, kan een reden zijn de leerling te verwijderen. Of het bevoegd gezag tot verwijdering kan overgaan, hangt van de omstandigheden van het geval af. Er is geen algemene lijn. Het wangedrag moet in ieder geval ernstig zijn.

Procedureel is het volgende van groot belang:

- Er zijn gedragsregels over hoe het bevoegd gezag met wangedrag omgaat en wanneer de grens van verwijdering is bereikt;
- (Lichtere) maatregelen ter voorkoming van herhaling hebben gefaald (schorsing, gedragsafspraken);
- Leerling/ouders is/zijn gewaarschuwd dat bij eerstvolgende herhaling tot verwijdering wordt overgegaan.

Wanneer de leerling (of zijn ouders) ondanks eerdere gedragsafspraken en ondanks een laatste waarschuwing het gedrag niet verbetert, kan het bevoegd gezag, afhankelijk van de overige omstandigheden, tot verwijdering overgaan. Een licht vergrijp kan door herhaling uitgroeien tot ernstig wangedrag. Er is ook wangedrag denkbaar waarbij onmiddellijke

verwijdering geboden is, zonder de genoemde eerdere maatregelen of voorafgaande waarschuwing. Dit geldt alleen in zeer ernstige gevallen. Voor de rechter is van groot belang dat het bevoegd gezag bij zijn besluit een afweging heeft gemaakt tussen het belang van de school bij verwijdering en het belang van de leerling op de school te blijven. Verwijdering kan voor de leerling immers verstrekkende gevolgen hebben. Hij of zij verlaat een vertrouwde omgeving, er is een breuk in zijn of haar ontwikkelingsproces en mogelijk een terugslag op zijn of haar verdere ontwikkeling. Dit geldt zeker als verwijdering plaatsvindt in de tijd van het schooljaar waarin wordt besloten over de overgang naar een volgende groep of naar het voortgezet onderwijs. Voor de school kan het bijvoorbeeld van belang zijn dat zonder verwijdering de rust en de veiligheid niet meer gegarandeerd kunnen worden. Het is raadzaam in de verschillende stadia van de procedure de Inspectie van het Onderwijs te raadplegen. De rechter vindt het belangrijk dat de inspectie heeft ingestemd met het voornemen tot verwijdering.

Als een leerling niet weet wat de regels van de school zijn, kan de leerling niet op grond van overtreding van die regels worden verwijderd. Verwijdering dient daarom gebaseerd te zijn op een schoolreglement dat regels en grenzen stelt aan het gedrag van leerlingen (en personeel) en aangeeft wanneer het bevoegd gezag sancties kan opleggen. Deze sancties moeten worden omschreven. Dat geldt ook voor de besluitvormingsprocedure. De rechter hecht hieraan veel waarde. Een besluit tot verwijdering dat zijn basis vindt in zo'n beleid, maakt een aanzienlijk grotere kans de toets van de rechter te doorstaan. Het is essentieel dat dit beleid voor iedereen kenbaar is, ook voor de ouders, bijvoorbeeld door opname in de schoolgids of door uitreiking bij de aanvang van het schooljaar. Verwijdering in afwijking van beleid is niet onmogelijk, maar vergt zwaardere motivering.

4.2.3. Grondslag van school

Onder omstandigheden kan het bevoegd gezag overgaan tot verwijdering als het gedrag van de leerling wezenlijk in strijd is met de grondslag van de school. Ook het verzuim van godsdienstlessen, terwijl die lessen statutair

³³ Rechtbank Rotterdam 24 januari 2005, AS4379.

essentieel zijn voor de grondslag, kan reden voor verwijdering zijn. De vrijheid van onderwijs geeft deze ruimte. Voorwaarde is dat het verwijderingsbesluit is terug te voeren op een consistent beleid. Deze verwijderingsgrond kan alleen worden toegepast door bijzonder scholen en niet door openbare scholen.

4.2.4. Procedure voor verwijdering basisonderwijs en speciaal basisonderwijs

Onderstaande procedure gaat er nadrukkelijk van uit dat het gestelde in de voorgaande paragrafen reeds in acht is genomen.

1 | Vraag, alvorens tot verwijdering te besluiten, in ieder geval de mening van de betrokken groepsleraar, maar liefst die van het team en ook van de Inspectie van het Onderwijs.³⁴ Geeft dit (vastgelegde) gesprek geen aanleiding een laatste keer te proberen de situatie op te lossen, besluit dan formeel tot verwijdering en zet de verwijderingsprocedure in gang. Er is voorgeschreven dat eerst wordt besloten tot een voornemen tot verwijdering en dat daarna een besluit tot verwijdering wordt genomen. Het verdient aanbeveling reeds het wettelijk verplichte onderwijskundig rapport over de leerling opgesteld te hebben.³⁵

2 | Nodig de ouders schriftelijk uit voor een gesprek over het voornemen van de school om over te gaan tot verwijdering. Het schoolbestuur en de ouders zullen de voorgaande periode geregeld met elkaar gesproken hebben. Door dit gesprek weten de ouders dat het bevoegd gezag niet langer bereid is de oplossing op de huidige school te zoeken en dat er een nieuwe fase in werking treedt die op verwijdering is gericht. Onderbouw het voornemen en geef aan waarom het belang van de ouders en de leerling moet wijken voor het belang van de school. Geef de reden en het doel van het gesprek aan, maar beschrijf ook de verdere procedure, zoals de mogelijkheden om na de schriftelijke mededeling en na een definitief besluit daartegen bezwaren kenbaar te maken. Het gesprek dient aldus om van de ouders te vernemen wat zij van de voorgenomen verwijdering

vinden. Licht het voornemen indien nodig toe. Maak een verslag van het gesprek. Een gesprek voordat wordt overgegaan tot een besluit waarbij het voornemen tot verwijdering wordt medegedeeld, is overigens voor openbare scholen niet verplicht, maar draagt wel bij aan de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces. Indien voor het openbaar onderwijs echter bij verordening een openbare voorbereidingsprocedure is vastgesteld, is het gesprek wél verplicht.³⁶

3 | Vormt het gesprek met de ouders geen aanleiding van het voornemen af te zien, bericht dit dan schriftelijk en onderbouwd aan de ouders en het personeel, met verwijzing naar het horen. Dit is wettelijk niet verplicht, maar het bevordert wel de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

4 | Voor alle gronden van verwijdering geldt dat het bevoegd gezag slechts definitief tot verwijdering kan overgaan als een andere school bereid is de leerling toe te laten. Dit betekent dat het bevoegd gezag een resultaatsverplichting heeft en op zoek moet naar een andere school die de leerling wil toelaten. VOS/ABB adviseert het bevoegd gezag van de openbare school zich niet te beperken tot openbare scholen. Bijzondere scholen dienen zich evenmin te beperken tot de eigen denominatie. Voor alle bevoegd-gezagsorganen geldt dat zij zich evenmin beperken tot scholen die bij het eigen samenwerkingsverband zijn aangesloten. Bevoegd-gezagsorganen doen er verstandig aan alle scholen te benaderen die op een redelijke afstand van de eigen school zijn gelegen. Kan het bevoegd gezag geen andere school vinden, dan geldt dat het bevoegd gezag het definitieve verwijderingsbesluit niet kan nemen. Pas als het bevoegd gezag een andere school heeft gevonden die de leerling wil toelaten, kan het bevoegd gezag het definitieve verwijderingsbesluit nemen.

5 | De leerplichtambtenaar moet worden geïnformeerd over de beslissing tot verwijdering.³⁷

³⁴ Artikel 40 lid 10 Wet op het primair onderwijs.

³⁵ Artikel 42 Wet op het primair onderwijs.

³⁶ Artikel 63 lid 2 Wet op het primair onderwijs.

³⁷ Artikel 18 lid 1 van de Leerplichtwet.

In het definitieve verwijderingsbesluit moet het bevoegd gezag aangeven wat de grond voor verwijdering is. De redenen voor verwijdering dienen te worden gemotiveerd in het verwijderingsbesluit. Van belang is dat het bevoegd gezag in het verwijderingsbesluit een afweging maakt tussen het belang van de school bij verwijdering en het belang van de leerling op de school te blijven. Daarnaast moet in het verwijderingsbesluit worden aangegeven welke school bereid is de leerling toe te laten en wat de datum van verwijdering is. Voorts geldt zowel voor openbare als bijzondere scholen dat in het verwijderingsbesluit een bezwaarclausule moet worden opgenomen, waarin staat dat als de ouders binnen 6 weken na dagtekening van het besluit een bezwaarschrift kunnen indienen bij het bevoegd gezag. Modelbrieven inzake de verwijderingsprocedure staan gepubliceerd op onze website www.vosabb.nl.³⁸

4.2.5. Geschil over verwijderingsbesluit

Als er een geschil is over de verwijdering van een leerling, kunnen ouders ervoor kiezen een bezwaarprocedure te volgen of andere wettelijke stappen te nemen. Zo kunnen ouders tegen een verwijderingsbesluit bezwaar aantekenen bij het bevoegd gezag. Ouders moeten binnen 6 weken nadat het verwijderingsbesluit is genomen, het bezwaarschrift indienen bij het bevoegd gezag. Vervolgens dient het bevoegd gezag binnen 4 weken een beslissing op het bezwaar te nemen.³⁹ Dit geldt zowel voor leerlingen die worden verwijderd van een openbare school als van een bijzondere school. Tegen de beslissing op bezwaar die het bevoegd gezag heeft genomen, kunnen ouders van wie de leerling op een openbare school zat, in beroep gaan bij de bestuursrechter. Voor ouders van wie de leerling op een bijzondere school zat, geldt dat zij de beslissing op bezwaar kunnen aanvechten bij de burgerlijke rechter.

Ouders kunnen er ook voor kiezen om een geschil aanhangig te maken bij de Geschillencommissie passend onderwijs. Alle scholen en samenwerkingsverbanden dienen aangesloten te zijn bij deze commissie. De termijn voor het indienen van het verzoekschrift is 6 weken. Dit betekent dat ouders het schriftelijk verzoek binnen 6 weken na de bekendmaking van het verwijderingsbesluit moeten indienen bij de

commissie. Die brengt vervolgens op verzoek van de ouders binnen 10 weken een oordeel uit aan het bevoegd gezag, rekening houdend met het schoolondersteuningsprofiel en het ondersteuningsplan. Het gaat hier om een niet-bindend advies waartegen geen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Indien een geschil aanhangig is gemaakt bij de commissie en de ouders bezwaar hebben gemaakt tegen de beslissing over verwijdering, neemt het bevoegd gezag de beslissing op bezwaar pas nadat de commissie heeft geoordeeld. De termijn voor het nemen van de beslissing op bezwaar wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het geschil aanhangig is gemaakt bij de commissie tot de dag waarop die het oordeel heeft uitgebracht. Voordat de ouders naar de commissie gaan, kunnen zij als tussenstap de Onderwijsconsulenten inschakelen. Onderwijsconsulenten kunnen bemiddelen in de fase waarin nog geen geschil aanhangig is bij de commissie.

De laatste optie die ouders hebben, is een oordeel vragen bij het College voor de Rechten van de Mens. Dit kan indien zij van mening zijn dat het bevoegd gezag bij de verwijdering een verboden onderscheid heeft gemaakt of discrimineert op grond van een handicap of chronische ziekte. De oordelen van het College voor de Rechten van de Mens zijn niet bindend, maar worden meestal wel opgevolgd door het bevoegd gezag.

4.3. Verwijdering van school voor speciaal onderwijs

Een leerling kan slechts staan ingeschreven op een school voor cluster 3 of 4 als het samenwerkingsverband hiervoor een toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven. Een leerling kan slechts worden toegelaten tot een cluster 1 of 2 school als de commissie van onderzoek hiervoor een toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven. In het laatste schooljaar waarop de toelaatbaarheidsverklaring betrekking heeft, moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat de leerling wordt terug- of overgeplaatst naar het basis- of voortgezet onderwijs, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat voortgezet verblijf van de leerling in het speciaal

³⁸ <http://www.vosabb.nl/downloads/modellen/>

³⁹ Artikel 63 lid 3 Wet op het primair onderwijs en artikel 61 lid 3 Wet op de expertisecentra.

onderwijs noodzakelijk is en het samenwerkingsverband een nieuwe toelaatbaarheidsverklaring heeft verstrekt.⁴⁰

Speciale scholen kunnen een leerling voorts verwijderen op grond van zwaarwegende argumenten, die veelal gebaseerd zullen zijn op een ernstige andere problematiek dan de handicap waarvoor de leerling is geplaatst. Men zal dan adviseren om naar een andere school voor speciaal onderwijs te gaan. Ten slotte kan een leerling worden verwijderd op verzoek van de inspecteur, indien die van oordeel is dat de leerling niet op de school had mogen worden toegelaten. Als het bevoegd gezag de leerling desondanks niet verwijderd, kan de inspecteur de minister van OCW verzoeken een beslissing te nemen.

Voor de procedure met betrekking tot verwijdering wordt verwezen naar paragraaf 4.2.4. Op deze procedure is een uitzondering gemaakt voor de instellingen voor cluster 1 (visueel gehandicapte leerlingen) en cluster 2 (leerlingen met een auditieve en communicatieve handicap) en voor de scholen die zijn verbonden aan een justitiële jeugdinrichting of een instelling voor jeugdzorgplus, waarbij de plaatsing op de school direct is verbonden met plaatsing in een gesloten setting. Voor de instellingen in cluster 1 en cluster 2 geldt dat zij leerlingen kunnen verwijderen nadat zij aantoonbaar gedurende 8 weken zonder succes hebben gezocht naar een andere school of instelling waarnaar de leerling verwezen kan worden. In het samenwerkingsverband moeten met de scholen die zijn verbonden aan een justitiële jeugdinrichting of een instelling voor jeugdzorgplus, waarbij de plaatsing op de school direct is verbonden met plaatsing in een gesloten setting, afspraken worden gemaakt over de terugplaatsing van de leerling na afloop van het verblijf. Dit om te voorkomen dat de leerling niet tijdig een passend aanbod krijgt.⁴¹

⁴⁰ Artikel 40 lid 15 Wet op de expertisecentra.

⁴¹ Artikel 40 lid 18 Wet op de expertisecentra.