

TOELATING EN VERWIJDERING



Samenwerkingsverband
Driegang

Inleiding

Eigenlijk zou elke school elke leerling willen toelaten. Maar dan dit: de school zou de leerling wel willen toelaten, maar moet toch weigeren, omdat de school vol is. Kan dat zomaar? Wachtlijsten, zijn die toegestaan? En kan de school een leerling verwijderen vanwege het gedrag van de ouders? En wat als een leerling eigenlijk beter af zou zijn in het speciaal (basis)onderwijs? Hoe gaat dat in zijn werk?

Bij toelating en verwijdering kunnen uiteenlopende vragen spelen. Eén antwoord voor iedere situatie is niet mogelijk. Wat de school te doen staat, hangt af van het individuele geval.

Sinds de Wet passend onderwijs (2014) hebben scholen zorgplicht. Dat betekent dat scholen ervoor verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plek te bieden. Het gaat daarbij om leerlingen die worden aangemeld en leerlingen die al op school zitten. De school zoekt in overleg met de ouders een passende plek. Op de eigen school of, als de school niet de juiste begeleiding kan bieden, op een andere reguliere of speciale school. In het schoolondersteuningsprofiel leggen scholen vast welke ondersteuning zij kunnen bieden. Leraren en ouders hebben hierop adviesrecht via de medezeggenschapsraad van de school. Voornamelijk door de inwerkingtreding van de Wet passend onderwijs hebben er in het kader van de toelating en verwijdering van leerlingen aanpassingen plaatsgevonden in de regelgeving. Het gaat over de procedurele aspecten rond toelating, weigering, schorsing en verwijdering in het (speciaal) basisonderwijs en het speciaal onderwijs. We vinden 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 ook voor de rechter stand houdt.

De volgende onderwerpen komen aan de orde:

1. Algemene uiteenzetting
2. Toelating en weigering
3. Ordemaatregelen (schorsing)
4. Verwijdering

In de hoofdstukken wordt per onderwerp aandacht besteed aan de verschillende schoolsoorten. Er kunnen zich echter 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.

In deze notitie 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

1.1. Leerplicht en vrije schoolkeuze als bepalende principes

De leerplicht en de vrije schoolkeuze van ouders bepalen verregaand het systeem van toelating en verwijdering. Nederland kent een leerplicht. In de Leerplichtwet staat dat kinderen met ingang van de maand volgend op die waarin ze vijf jaar zijn geworden, leerplichtig zijn. Leerlingen van 5 tot 16 jaar zijn leerplichtig. Jongeren tussen de 16 en 18 jaar die nog geen startkwalificatie hebben behaald zijn kwalificatieplichtig. Een startkwalificatie is (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger). De kwalificatieplicht geldt niet voor jongeren die onderwijs gevolgd hebben in de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht of dagbesteding op het voortgezet speciaal onderwijs.

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 moet vinden die de leerling wil toelaten, voordat verwijdering mogelijk is.

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 ¹.

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 het bevoegd gezag een spreidingsbeleid hanteert.

1.2. Toegankelijkheid

Openbaar onderwijs is in het Nederlandse onderwijsstelsel een basisvoorziening, die is vastgelegd in de Grondwet². Juist daarom is bepaald dat er voldoende openbaar onderwijs voorhanden moet zijn en dat dit onderwijs algemeen toegankelijk moet zijn. Volgens de wet is er voldoende gelegenheid tot het volgen van openbaar onderwijs wanneer er zich binnen een afstand van 10 km (gemeten over de weg) een openbare school bevindt³.

¹ Artikel 58 WPO

² Artikel 23 grondwet

³ Artikel 75 lid 4 WPO

Bijzonder onderwijs is ontstaan uit particulier initiatief en is bedoeld voor mensen met een gemeenschappelijke opvatting over de godsdienstige en/of levensbeschouwelijke grondslag van het onderwijs. Bijzonder onderwijs dat uitsluitend is bestemd voor interne leerlingen⁴, mag in beginsel kinderen weigeren van ouders die de grondslag niet onderschrijven⁵. Bijzonder onderwijs dat niet is bestemd voor interne leerlingen, mag op deze grond geen kind weigeren als er binnen een redelijke afstand geen mogelijkheid is tot het volgen van openbaar onderwijs.

1.3. Schoolkwestie

Toelating en verwijdering worden meestal alleen beoordeeld naar de mogelijkheden op de 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. De schoolkeuze van de ouders staat daarbij voorop. Als die keuze niet kan worden gehonoreerd, kunnen de mogelijkheden voor het kind op één van de andere scholen van het bevoegd gezag worden gezien en, waar nodig, binnen het samenwerkingsverband.

1.4. Toepasselijke wetsbepalingen

De Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) geven voorschriften voor de procedure bij toelating, schorsing en verwijdering. Het openbaar onderwijs behoort daarnaast ook steeds de Algemene wet bestuursrecht in acht te nemen.

NB: Artikel 39 WPO en WEC bevatten algemene voorschriften over de toelatingsleeftijd en duur van het onderwijs. In artikel 40 WPO/WEC wordt onder andere bepaald 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 heeft naast de WPO en/of de WEC rekening te houden met de Algemene wet bestuursrecht. Dat geldt ook voor openbare scholen die vallen onder een samenwerkingsbestuur.

Bij de formele samenwerkingschool ligt dit wat ingewikkelder. In de WPO is namelijk niet geregeld of de Algemene wet bestuursrecht dan ook van

⁴ Met de term interne leerlingen wordt bedoeld dat criteria op het gebied van identiteit zijn vastgesteld en dat het onderschrijven van die criteria een vereiste tot toelating is.

⁵ Artikel 5, lid 1, laatste volzin WPO

toepassing is (vanwege de openbare component die in deze school is opgenomen). Wel vloeit uit de WPO voort dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op besluiten van de rechtspersoon die de samenwerkingschool in stand houdt (dus eigenlijk het bevoegd gezag)⁶. Het is dus aannemelijk dat de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is op een formele samenwerkingschool bij toelating, schorsing en verwijdering. Dat ligt anders bij een informele samenwerkingschool. In die situatie is gekozen voor een formele juridische status als bijzondere school of openbare school (waarbinnen zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven). Indien de informele samenwerkingschool de juridische status heeft van een openbare school, dan is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

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

2. Toelating en weigering in het basisonderwijs

2.1. Aanmelding

Ouders moeten (zo mogelijk) 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 keuze⁷. De school heeft 6 weken om te besluiten over het verzoek tot toelating 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.

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 een 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 voor de aanmeldprocedure. Wij adviseren de besturen dan ook deze vraag op te nemen in het aanmeldformulier.

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 voor bijzonder onderwijs mag besluiten om een aanmelding niet in behandeling te nemen als 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. Zo'n besluit om de aanmelding niet in behandeling te nemen, behoort het bevoegd gezag te nemen binnen vier weken nadat de aanvullende gegevens zijn verstrekt of de termijn waarbinnen die gegevens konden worden aangevuld, is verlopen. Tot de gegevens zijn aangevuld, wordt de termijn om een beslissing over toelating te nemen, opgeschort.⁸

⁷ Artikel 40, lid 2 WPO

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 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 indien de leerling reeds is ingeschreven op een school.

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 er tot weigering van een leerling wordt overgegaan, dient namelijk wel onderbouwd te worden waarom de leerling niet wordt toegelaten tot de school. Waar trekt het bevoegd gezag de grens en waarom? Welke criteria gelden voor toelating en weigering? Ook de rechter hecht grote waarde aan een toelatingsbeleid. Dit beleid moet inzichtelijk voor de ouders in de schoolgids staan en in elk 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 nieuwe 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 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

⁹ Artikel 40 lid 7 Wet op het primair onderwijs

vaststelling en wijziging van het toelatingsbeleid¹⁰. 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 toe te laten tot de school. Dit geldt zowel voor het regulier en speciaal basisonderwijs als voor de scholen die vallen onder de WEC. Plaatsing op een wachtlijst is dus ook een weigering.

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).

2.4. Basisonderwijs

2.4.1. De groep is vol

Weigering enkel en alleen omdat bij toelating het nog verantwoord geachte aantal leerlingen in een groep overschreden wordt, is onvoldoende. Het bevoegd gezag heeft in het algemeen de plicht alle mogelijkheden tot plaatsing te onderzoeken.

Let op: De hieronder genoemde voorwaarden gelden voor het openbaar onderwijs. Ze vloeien voort uit de grondwettelijke positie van het openbaar onderwijs als basisvoorziening:

- Het bevoegd gezag is bij te krappe behuizing verplicht tijds 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

¹⁰ Artikel 11 sub j Wet medezeggenschap op scholen.



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 (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 het grondgebied van de gemeente te verdelen 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 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 wensen¹².

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 onderwijs¹³.

In de wet is bepaald dat indien 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

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

huisvestingscapaciteit dat voor iedere leerling 2 vierkante meter en voor iedere docent een vierkante meter beschikbaar moet zijn in een lokaal en dat een lokaal gemiddeld 54 tot 56 vierkante meter is ¹⁴.

2.4.2. De school kan niet voldoen aan de ondersteuningsbehoefte

Scholen zijn wettelijk verplicht om één keer in de vier jaar een schoolondersteuningsprofiel vast te stellen. Hierin 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 en op de website wordt opgenomen, zodat ouders duidelijk kunnen zien welke extra ondersteuning de school kan bieden¹⁵.

Het kan zijn dat de school vindt dat zij niet in staat is de vereiste ondersteuning te bieden aan een kind dat wordt aangemeld. Kan de school dan weigeren dit 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 een zorgplicht. Die zorgplicht houdt in dat de school een passend onderwijsaanbod doet. Deze zorgplicht ontstaat niet als de leerling geweigerd wordt omdat de ouders de grondslag van de school niet onderschrijven¹⁶.

De school dient in eerste instantie rekening te houden met de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Op grond van deze wet behoort de school eerst te onderzoeken of zij de leerling kan plaatsen door het treffen van doelmatige aanpassingen. Drie factoren spelen daarbij een belangrijke rol:

- de (on)mogelijkheid van het kind;
- de (on)mogelijkheden van de school;
- de 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. Uitgangspunt bij deze beslissing is in elk geval een afweging van de individuele belangen van het kind tegen het algemeen belang van de school. Hierbij dient ook het schoolondersteuningsprofiel in acht te

¹⁴ VNG-uitgeverij: Handboek Onderwijshuisvesting.

¹⁵ Artikel 8 lid 5 Wet op het primair onderwijs.

¹⁶ Artikel 40 lid 5 Wet op het primair onderwijs

worden genomen, evenals de afspraken die zijn gemaakt in het samenwerkingsverband over de begeleiding van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte.

Afgewogen moet worden of de combinatie van een handicap en de extra ondersteuning die daardoor 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 voorschriften van het samenwerkingsverband.
- c. Effect op onderwijs aan reeds aanwezige leerlingen.
- d. Deskundigheid personeel.
- e. Beschikbaar personeel (tekort, ziekteverzuim).
- f. Mogelijkheden van begeleiding door ouder.
- g. Benodigde middelen (kosten extra personeel).
- h. Gevergdde aanpassing in organisatie, begeleiding en onderwijs.
- i. Werkdruk¹⁷.

Al deze omstandigheden kunnen ieder voor zich in een bepaalde mate bijdragen aan een verantwoorde beslissing om 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 om te voldoen aan de ondersteuningsbehoefte van een leerling?

Wat het onderzoek inhoudt, hangt af van de omstandigheden, omdat iedere leerling een eigen ondersteuningsbehoefte heeft.

In elk geval valt te denken aan de volgende punten:

- 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 en/of directeur van de vorige school?

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.

Als de plaatsing een onevenredige belasting vormt voor de school, heeft zij een argument om de leerling niet toe te laten. De school moet dan een andere school vinden die het kind wel kan toelaten. Pas als een andere school daartoe bereid is, vervalt de zorgplicht van de school waar de leerling is aangemeld ¹⁸.

Die andere school kan ook een school zijn voor speciaal basisonderwijs, speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet special onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

Indien een leerling met een ondersteuningsbehoefte wordt toegelaten, dan is het in beginsel niet van belang of hij de einddoelen kan halen. In de WPO is namelijk bepaald dat, wanneer 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 aangeven zal worden welke vervangende onderwijsdoelen worden gehanteerd voor deze leerling.

2.4.3. Ernstige verstoring openbare rust en orde

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 de 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 door toelating van dit kind de orde en de rust op de school verstoord zullen worden. 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 respecteren. Ook lijkt dit mogelijk

¹⁸ Artikel 40 lid 4 Wet op het primair onderwijs

wanneer het kind weigert de godsdienstlessen te volgen die specifiek uitdrukking geven aan die grondslag. Zoals steeds, geldt ook hier dat het besluit terug moet zijn te voeren op een consistent beleid. Het beleid is vastgelegd, er gelden duidelijke 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 bestempeld. 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 indien 'binnen redelijke afstand' van de woning van het kind geen gelegenheid bestaat om op een andere basisschool onderwijs te volgen ¹⁹. 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 voor elke aangemelde leerling een passende onderwijsplek aan te bieden. Overigens is het ook mogelijk dat ouders hun kind zelf aanmelden bij een school voor speciaal basisonderwijs.

Een voorwaarde voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs is dat het samenwerkingsverband daarmee instemt. In dat geval krijgt de leerling een toelaatbaarheidsverklaring. In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband staat in de vorm van processen en criteria

¹⁹ Artikel 58 lid 1 Wet op het primair onderwijs

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, van de toelaatbaarheidsverklaring, de start- en einddatum en het bekostigingsniveau (laag/midden/hoog).

Verder gelden de volgende voorwaarden:

- Het bevoegd gezag van de school van aanmelding vraagt de toelaatbaarheidsverklaring aan. Dit is dus niet de verantwoordelijkheid van de ouders. Voor het speciaal basisonderwijs is dit een school voor basisonderwijs of school voor speciaal basisonderwijs.
- De school en ouders kunnen bij het samenwerkingsverband bezwaar aantekenen tegen het besluit van het samenwerkingsverband tot het al dan niet afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring²⁰. Het samenwerkingsverband moet zich dan door de bezwaaradviescommissie van het samenwerkingsverband laten adviseren.

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

Als ouders hun kind aanmelden bij het speciaal basisonderwijs, dan dient er wel sprake te 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 de ouders verwijzen naar een reguliere school voor basisonderwijs, als de leerling nog niet is ingeschreven op een andere school. Er ontstaat ook geen zorgplicht als de leerling wordt geweigerd omdat de groep vol is of omdat de ouders de grondslag van de school niet onderschrijven of respecteren ²¹.

²⁰ Artikel 40 lid 8 Wet op het primair onderwijs

²¹ Artikel 40 lid 9 Wet op het primair onderwijs en artikel 40 lid 5 sub a Wet op het primair onderwijs

Binnen ons samenwerkingsverband bestaat de mogelijkheid, 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 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 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 nadat het samenwerkingsverband een toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven (voor toegang tot cluster 3 en 4) of de commissie van onderzoek een toelaatbaarheidsverklaring heeft afgegeven (voor 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 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 scholen zullen respecteren²².

²² Artikel 40 lid 17 Wet op de expertisecentra

2.6.1. Cluster 3 en 4

Scholen die onderwijs verzorgen aan leerlingen met een lichamelijke en/of 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 staan de procedures en criteria 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 verstrekken over eventuele stoornissen of handicaps van de leerling of beperkingen in de onderwijsparticipatie.

Zie voor het [ondersteuningsplan](#)

Het samenwerkingsverband geeft bij een positief besluit een toelaatbaarheidsverklaring af waarin het nummer van de toelaatbaarheidsverklaring (en dat van het samenwerkingsverband) is opgenomen. Daarnaast hoort de start- en einddatum te zijn vermeld en het niveau van de bekostiging voor de ondersteuning. Het bevoegd gezag van 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 over het al dan niet toekennen van een toelaatbaarheidsverklaring is een besluit in de zin van de Algemene Wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld²³.

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 een leerling niet kan worden geweigerd, voordat een andere school voor deze leerling is gevonden die hem 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 verwijzen naar een reguliere school voor

²³ Artikel 40 lid 14 Wet op de expertisecentra

basisonderwijs, een school voor speciaal basisonderwijs, een andere school voor speciaal onderwijs, een ander school voor voortgezet speciaal en speciaal onderwijs of een andere instelling voor voortgezet speciaal en speciaal onderwijs, voor zover de leerling nog niet is ingeschreven op een andere school.

2.6.2. Cluster 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) vallen niet onder het samenwerkingsverband. De toelaatbaarheid tot een instelling van cluster 1 of 2 wordt aangevraagd bij de commissie van onderzoek. Dat kan zijn 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 wordt toegelaten tot een cluster 1- of cluster 2-instelling wordt beoordeeld door de commissie van onderzoek. De criteria voor deze beoordeling worden 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 meer:

- Het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring voor een instelling voor cluster 1 of cluster 2.
- Bij het afgeven van een toelaatbaarheidsverklaring kan de commissie van onderzoek aangeven dat de leerling regulier onderwijs kan volgen met extra ondersteuning. De commissie van onderzoek dient dit toe te lichten en het besluit transparant te maken.
- Het bepalen van de duur van de toelaatbaarheid dan wel van het begeleidingsaanbod.
- Adviseren bij het vaststellen en bijstellen van het ontwikkelingsperspectief op de instelling of de inhoud van de begeleiding²⁴.

Indien de leerling niet toelaatbaar is tot de instelling moeten ouders hun kind inschrijven bij een reguliere school of, wanneer daartoe aanleiding is, bij een andere school voor (voortgezet) speciaal onderwijs van een ander cluster. Voor de instelling voor cluster 1 of 2 geldt dan geen zorgplicht, zoals deze geldt voor de clusters 3 en 4. De reden daarvoor is dat de instellingen

²⁴ Artikel 41 Wet op de expertisecentra.

voor cluster 1 en 2 geen deel uitmaken van het samenwerkingsverband. De commissie van onderzoek kan ouders wel adviseren over de te maken schoolkeuze.

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

2.7. Procedure bij weigering

Het bevoegd gezag behoort binnen 6 weken na aanmelding van een leerling te besluiten over de toelating en mag deze termijn met maximaal 4 weken verlengen. De besluitvorming hangt mede af van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en van de expertise en het ondersteuningsprofiel van de school. Als de school het kind niet voldoende ondersteuning kan bieden, zoekt de school binnen diezelfde 6 weken (plus een eventuele verlenging met 4 weken) een andere school die de ondersteuning wel kan bieden.

2.7.1. Weigering op grond van gegevens die de ouders zelf hebben verstrekt

Als het bevoegd gezag wil overgaan tot weigering, krijgt het te maken met onderstaande procedures, afhankelijk van de afwegingen die tot de weigering hebben geleid:

1. Weigering gebaseerd op de gegevens die de ouders hebben verstrekt.
2. Weigering gebaseerd op andere gegevens dan de ouders hebben verstrekt.

2.7.2. Weigering op grond van gegevens die de ouders zelf 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, door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan.

- Voor een leerling die extra ondersteuning behoeft, geldt dat de toelating pas wordt geweigerd nadat het bevoegd gezag een andere school bereid heeft gevonden de leerling toe te laten. Dit na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en het schoolondersteuningsprofiel van de aanmeldschool. De andere school kan ook een school voor speciaal onderwijs zijn, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.
- Wanneer ouders bezwaar maken, wordt de bezwaarschriftprocedure van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd. Van belang is dat er al binnen vier weken een beslissing moet zijn, in afwijking van de reguliere termijn van zes weken van de Algemene wet bestuursrecht. Deze uitdrukkelijke afwijking staat in de WPO²⁵.
- 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 een korte tijd zekerheid willen hebben of hun kind wordt toegelaten of niet. Het ligt daarom voor de hand dat de ouders naast hun bezwaar bovendien een spoedprocedure starten:
 - a. ofwel bij de bestuursrechter (een voorlopige voorziening) als er sprake is van openbaar onderwijs;
 - b. ofwel bij de president van de rechtbank (een kort geding, wegens onrechtmatig handelen van het bevoegd gezag om hun kind niet tot de school toe te laten) als er sprake is van bijzonder onderwijs.

2.7.3. Weigering op grond van andere gegevens dan verstrekt bij het verzoek om toelating

- 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. Dit 'horen' is verplicht, tenzij er spoed is.

²⁵ 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

- Voor een leerling die extra ondersteuning behoeft, geldt dat de toelating pas wordt geweigerd nadat het bevoegd gezag een andere school bereid heeft gevonden de leerling toe te laten. Dit na overleg met de ouders en met inachtneming van de ondersteuningsbehoefte van de leerling en het schoolondersteuningsprofiel van de aanmeldschool. De andere school kan ook een school voor speciaal onderwijs zijn, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.
- Geef 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 zes weken na indiening van het verzoek om toelating de definitieve beslissing. Dit mag, zoals eerder aangegeven, eenmaal uitgesteld worden met ten hoogste 4 weken.
- Wanneer de ouders bezwaar maken, dient gehandeld te worden zoals beschreven in paragraaf 2.7.1.

Naast bovenstaande procedure kunnen de ouders er ook voor kiezen om een geschil over de toelating van een leerling met ondersteuningsbehoefte voor te leggen aan de Geschillencommissie passend onderwijs. Een beschrijving van deze procedure staat in hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.5.

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 een handicap of chronische ziekte.

3. Ordemaatregelen

3.1. Opvoedkundige en ordemaatregelen

Wanneer een leerling de gedragsregels overtreedt die binnen de school gelden, dan kan hierop worden gereageerd met een opvoedkundige maatregel of een ordemaatregel.

Opvoedkundige maatregelen zijn pedagogische handelingen die beogen sociaal gewenst gedrag te bevorderen en leerlingen proberen te vormen. Voorbeelden van opvoedkundige maatregelen zijn het geven van een time-out, een leerling na laten komen of een leerling strafwerk geven. Omdat deze maatregelen de rechtssfeer van de leerling slechts zijdelings raken, gaat het hier om feitelijk handelen. Dit betekent dat opvoedkundige maatregelen door een leerkracht aan een leerling kunnen worden opgelegd.

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

- De schriftelijke berisping;
- De overplaatsing naar een parallelklas of een andere vestiging van de school van het bevoegd gezag;
- De schorsing;
- De verwijdering.

Omdat ordemaatregelen de rechtspositie van leerlingen raken, geldt dat uitsluitend het bevoegd gezag gerechtigd is tot het opleggen van een ordemaatregel. Voordat het bevoegd gezag tot verwijdering overgaat, kan het ervoor kiezen om 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 nemen²⁶. 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
- De ordematregel die wordt opgelegd.
- De leerling enige mate van schuld heeft gehad aan de normschending.

²⁶ P.W.A. Huisman en P.J.J. Zoontjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs*, Deventer: Kluwer 2009, p. 125, 126.

- De ordemaatregel door het bevoegd gezag wordt opgelegd conform de procedureregels die hiervoor gelden.

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

3.2. Schorsing

Wanneer het bevoegd gezag besluit om een leerling te schorsen, dan betekent dit dat de leerling tijdelijk het recht op deelname aan het 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 indien een leerling voor ten minste één dag wordt uitgesloten van het recht op deelname aan het 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 is bepaald dat het bevoegd gezag met opgave van redenen een leerling voor een periode van ten hoogste één week kan schorsen. Het besluit tot schorsing moet schriftelijk aan de ouders bekend worden gemaakt. Duurt de schorsing langer dan één dag, dan moet het bevoegd gezag de Onderwijsinspectie schriftelijk en met opgave van redenen van de schorsing in kennis stellen. Het bevoegd gezag doet er verstandig aan om voorafgaand aan het schorsingsbesluit de ouder hierover te horen. Als de omstandigheden van het geval maken dat het bevoegd gezag de leerling per direct moet schorsen, dan is het verstandig om de ouders na het schorsingsbesluit te horen. Aan te raden is om de schorsingsdagen te gebruiken om met de ouders in gesprek te gaan om deze ernstige waarschuwing te onderstrepen en afspraken te maken over het vervolgtraject.

In het schorsingsbesluit moet het bevoegd gezag de redenen van schorsing, de ingangsdatum van de schorsing en de duur van de schorsing aangeven. Daarnaast geldt voor openbare scholen dat zij in het schorsingsbesluit een bezwaarclausule moeten opnemen waarin moet staan vermeld dat als de ouders het niet eens zijn met de inhoud van het besluit, zij hier binnen zes weken na dagtekening een bezwaarschrift tegen kunnen indienen. Voor bijzondere scholen geldt dat als de ouders het niet eens zijn met de inhoud van het schorsingsbesluit, zij dit besluit 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

4.1. Algemene uitgangspunten

De verwijdering van een leerling is geregeld in artikel 40 lid 11 WPO en artikel 40 lid 18 WEC. Verwijdering kan worden aangemerkt als een eenzijdige rechtshandeling van het bevoegd gezag van een school, waarbij aan een leerling de verdere toegang tot de school wordt ontzegd. Er is sprake van verwijdering, wanneer het bevoegd gezag de leerling niet langer ingeschreven wenst te hebben.

Verwijdering is een ingrijpende maatregel, zowel voor de school als voor de leerling en diens ouders. Het bevoegd gezag beslist of een leerling al dan niet verwijderd wordt. De schoolleiding is zelf meestal 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 staat in het algemeen op grotere afstand van de dagelijkse praktijk en kan de kwestie dus ook met die afstand 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 ontwikkelingsproces en er bestaat het risico van een terugslag op zijn 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 een school voor basisonderwijs en speciaal basisonderwijs

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

- De school kan niet aan de ondersteuningsbehoefte van de leerling voldoen.
- Er is sprake van ernstig wangedrag van de leerling of de ouders.
- Het gedrag van de leerling of de ouders is in strijd met de grondslag van de school. Deze verwijderingsgrond geldt alleen voor het 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, maar die inmiddels extra ondersteuning behoeven, geldt dat de school eerst zelf moet proberen om de gevraagde ondersteuning te bieden. Wanneer het bevoegd gezag deze ondersteuning niet zelf kan bieden, moet het voor een plek op een andere school zorgen. Over een dergelijke beslissing moet overleg worden gevoerd met de ouders van de leerling. Het bevoegd gezag heeft hierbij te maken met een onderzoeksplicht ter beoordeling van de vraag of de school aan de ondersteuningsbehoefte kan voldoen. Uit jurisprudentie volgt dat het bevoegd gezag de volgende onderdelen in zijn onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte kan betrekken:

- De aard van de handicap en de daaruit voortvloeiende onderwijsbeperking;
- De beschikbare formatie en expertise van de leerkrachten;
- De mogelijkheid om alle leerlingen de vereiste aandacht te geven;
- De beschikbare extra hulp;
- Afstemming tussen de benodigde ondersteuning van de leerling en de beschikbare ondersteuning²⁷.

Voorts moet het bevoegd gezag het schoolondersteuningsprofiel in zijn onderzoek 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 deze afwegingsprocedure 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 de 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 om een leerling te verwijderen. Of het bevoegd gezag tot verwijdering kan overgaan, hangt van de

²⁷ Rechtbank Rotterdam 24 januari 2005, AS4379

omstandigheden van het geval af. Er is geen algemene lijn. Het wangedrag moet in elk geval ernstig zijn.

Procedureel is het volgende van groot belang:

- Er zijn gedragsregels hoe het bevoegd gezag met wangedrag omgaat en wanneer de grens voor verwijdering is bereikt;
- (Lichtere) maatregelen ter voorkoming van herhaling hebben gefaald (schorsing, gedragsafspraken);
- De 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 zijn 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. Daarnaast is wangedrag denkbaar waarbij onmiddellijke verwijdering is geboden, 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 om op de school te blijven. Verwijdering kan voor de leerling immers verstrekkende gevolgen hebben. Hij verlaat een vertrouwde omgeving, er is een breuk in zijn ontwikkelingsproces en er kan zich een terugslag op zijn verdere ontwikkeling voordoen. Dit geldt zeker wanneer de verwijdering plaatsvindt in de periode waarin besloten wordt over de overgang naar een volgende groep of naar het voortgezet onderwijs.

Voor de school kan van belang zijn dat zonder verwijdering de rust en de veiligheid op de school niet langer gegarandeerd kunnen worden. Het is raadzaam in de verschillende stadia van de procedure de Inspectie voor het Onderwijs te raadplegen. De rechter vindt het belangrijk dat deze heeft ingestemd met het voornemen tot verwijdering over te gaan.

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, evenals de besluitvormingsprocedure. De rechter hecht hieraan. Een besluit tot verwijdering dat zijn basis vindt in zo'n beleid, maakt een aanzienlijk grotere kans om de gerechtelijke toets

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 het beleid is niet onmogelijk, maar vergt een zwaardere motivering.

4.2.3. Grondslag van de school

Onder bepaalde omstandigheden kan het bevoegd gezag een leerling verwijderen, omdat diens gedrag wezenlijk in strijd is met de grondslag van de school. Ook het verzuim van godsdienstlessen, terwijl die lessen statutair essentieel zijn voor de grondslag, kan een 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 bijzondere scholen en niet door openbare scholen.

4.2.4. Procedure voor verwijdering basisonderwijs en speciaal basisonderwijs

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

1. Vraag voor 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. 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. Voorgeschreven is dat er eerst wordt besloten tot een voornemen tot verwijderen en dat er daarna een besluit tot verwijdering wordt genomen. Het verdient aanbeveling reeds het wettelijke verplicht onderwijskundig rapport over de leerling opgesteld te hebben²⁸.
2. Nodig de ouders schriftelijk uit voor een gesprek waarin wordt gesproken 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

²⁸ Artikel 42 Wet op het primair onderwijs



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 om van de ouders te vernemen wat zij van de voorgenomen verwijdering vinden. Licht het voornemen zo nodig toe. Maak een verslag van het gesprek. Dit gesprek voordat over wordt gegaan tot een besluit waarbij het voornemen tot verwijdering wordt meegedeeld 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 wel verplicht²⁹.

3. Vormt het gesprek met de ouders geen aanleiding om van het voornemen af te zien, bericht dit dan schriftelijk en onderbouwd, met verwijzing naar het gesprek, aan de ouders en het personeel. Dit is wettelijk niet verplicht maar bevordert de zorgvuldigheid van de besluitvorming.
4. Voor alle gronden van verwijdering geldt dat het bevoegd gezag slechts definitief tot verwijdering over kan gaan als een andere school bereid is om de leerling toe te laten. Dit betekent dat het bevoegd gezag een resultaatverplichting heeft en op zoek moet gaan naar een andere school voor de te verwijderen leerling. Daarbij beperkt een bevoegd gezag zich bij voorkeur niet tot de eigen denominatie. Voor alle schoolbesturen geldt dat zij zich evenmin beperken tot scholen die bij het eigen samenwerkingsverband zijn aangesloten. Het bevoegd gezag doet 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 kan het bevoegd gezag het definitieve verwijderingsbesluit niet nemen. Dat kan pas als een andere school bereid is gevonden de leerling op te nemen.
5. De leerplichtambtenaar moet worden geïnformeerd over de beslissing tot verwijdering³⁰

In het definitieve verwijderingsbesluit moet het bevoegd gezag aangeven wat de grond voor verwijdering is. De redenen voor verwijdering 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 om op de school

²⁹ Artikel 63 lid 2 Wet op het primair onderwijs.

³⁰ Artikel 18 lid 1 van de Leerplichtwet.

te blijven. Daarnaast moet in het verwijderingsbesluit staan welke school bereid is om 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 opgenomen moet worden, waarin staat vermeld dat als de ouders het er niet mee eens zijn, zij de mogelijkheden hebben om binnen zes weken na dagtekening van het besluit een bezwaarschrift in te dienen bij het bevoegd gezag³¹.

4.2.5 Geschil over verwijderingsbesluit

Bij een geschil over de verwijdering van een leerling, kunnen ouders ervoor kiezen om een bezwaarprocedure te volgen of andere wettelijke stappen te ondernemen. Zo kunnen ouders tegen een verwijderingsbesluit bezwaar aantekenen bij het bevoegd gezag. Dit bezwaarschrift moet binnen zes weken nadat het verwijderingsbesluit is genomen, zijn ingediend. Vervolgens dient het bevoegd gezag binnen vier weken een beslissing op het bezwaar te nemen.

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 neemt, kunnen ouders van een kind dat op een openbare school zat, in beroep gaan bij de bestuursrechter. Ouders van een kind dat op een bijzondere school zat, kunnen de beslissing op bezwaar aanvechten bij de civiele 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 zes weken. Dit betekent dat ouders het schriftelijk verzoek binnen zes weken na de bekendmaking van het verwijderingsbesluit moeten indienen bij de commissie. De Geschillencommissie brengt op verzoek van de ouders binnen tien weken een advies 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 de verwijdering, neemt het bevoegd gezag de beslissing op bezwaar niet dan nadat de commissie uitspraak heeft gedaan. De termijn voor het nemen van de beslissing op bezwaar wordt dan opgeschort met ingang van de dag

³¹ Modelbrieven zijn onder andere beschikbaar op site VOS ABB;

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

waarop het geschil aanhangig is gemaakt bij de commissie, tot de dag waarop de commissie het advies heeft uitgebracht. Voordat de ouders naar de Geschillencommissie 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 als 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 uitspraken 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 een 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 teruggeplaatst of overgeplaatst naar het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs, tenzij het voortgezet verblijf van de leerling in het speciaal onderwijs noodzakelijk is en het samenwerkingsverband een nieuwe toelaatbaarheidsverklaring heeft verstrekt ³².

Speciale scholen kunnen een leerling 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, als deze van oordeel is dat de leerling niet op de school had mogen worden toegelaten. Wanneer het bevoegd gezag de leerling desondanks niet verwijderd, kan de inspecteur de minister van OCW verzoeken een beslissing te nemen.

³² Artikel 40 lid 15 Wet op de expertisecentra

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 2 geldt dat zij leerlingen kunnen verwijderen nadat zij aantoonbaar gedurende acht weken zonder succes hebben gezocht naar een andere school of instelling waarnaar de leerling verwezen kan worden.

Binnen het samenwerkingsverband maken 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 over de terugplaatsing van de leerling na afloop van het verblijf. Dit om te voorkomen dat de leerling niet tijdig een passend aanbod krijgt³³.

³³ Artikel 40 lid 18 Wet op de expertisecentra

In deze notitie is uitgegaan van wet- en regelgeving. Daarbij gaat het om de volgende artikelen:

Grondwet:

Artikel 23

Leerplichtwet:

Artikel 3

Wet op het primair onderwijs:

Artikel 8 lid 5

Artikel 9 lid 9

Artikel 17d lid 8 laatste volzin

Artikel 18a lid 12

Artikel 39

Artikel 40, met name lid 2, 4, 5, 6, 8, 9, 11 en 12

Artikel 40c

Artikel 42

Artikel 58

Artikel 63 lid 2 en 3

Artikel 65

Artikel 75 lid 4

Wet op de expertisecentra

Artikel 39

Artikel 40, met name lid 4, 7, 12, 14, 15, 17 en 18

Artikel 40a

Artikel 61 lid 3

Artikel 63 lid 3

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.

Rechtbank Rotterdam 24 januari 2005, AS4379.

VNG-uitgeverij: handboek Onderwijshuisvesting



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