

Kwaliteitskaart Toelating/weigering & verwijdering leerlingen

Inhoud

1. Algemene toelichting
2. Toelating en weigering in het basisonderwijs
3. Verwijdering van een school voor basisonderwijs

1. Algemene toelichting

De wettelijke regelgeving met betrekking tot dit onderwerp is per onderwijssector verschillend. Ook tussen het openbaar en bijzonder basisonderwijs zijn er verschillen. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij er sprake is van samenhang tussen de verschillende onderwijssectoren. Wanneer de school bijvoorbeeld niet aan de zorgbehoefte van een leerling kan voldoen en de leerling meer lijkt thuis te horen in het speciaal basisonderwijs kan er sprake zijn van toelating tot het speciaal basisonderwijs en verwijdering van de basisschool. Dit beleidsstuk beperkt zich tot de regels die betrekking hebben op het openbaar basisonderwijs.

Bij toelating 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.

Daar waar wordt gesproken van bevoegd gezag, wordt uitgegaan van de formele verantwoordelijkheid van het bestuur van de Stichting EEM-VALLEI *Educatief*. In de praktijk is het meestal de directeur van de school, dan wel het managementteam van de Stichting EEM-VALLEI *Educatief*, die op basis van mandaatbesluiten de dagelijkse beslissingsverantwoordelijkheid heeft.

In dit hoofdstuk worden de volgende onderwerpen behandeld:

- leerplicht en vrije schoolkeuze;
- openbaar onderwijs kan weigeren;
- toelating en verwijdering per school beoordelen, niet per bestuur;
- toepasselijke wetsbepalingen;

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 wordt bepaald dat kinderen met ingang van de maand volgend op die waarin ze 5 jaar zijn geworden leerplichtig zijn. Deze leerplicht eindigt als ten minste 12 volledige schooljaren een school is bezocht of aan het eind 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 moet proberen deze op een andere school onder te brengen. Pas als dat niet lukt, is verwijdering toegestaan (na acht weken). ² 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.

Toegankelijkheid

Openbaar onderwijs is in ons onderwijsstelsel een basisvoorziening die is vastgelegd in de Grondwet.³ Juist daarom is bepaald dat er in Nederland voldoende openbaar onderwijs voorhanden moet zijn en dat dit onderwijs algemeen toegankelijk moet zijn. In de wet is vastgelegd dat er voldoende gelegenheid is voor het volgen van openbaar onderwijs indien er zich binnen een afstand van 10 km (gemeten over de weg) een andere openbare school bevindt.⁴

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, zoals bijvoorbeeld in het bijzonder onderwijs.

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. Het bevoegd gezag hanteert een toelatingsbeleid waarbij de schoolkeuze van de ouders vooropstaat en als die keuze niet kan worden gehonoreerd, kunnen de mogelijkheden voor het kind op één van de andere scholen worden bezien.

Toepasselijke wetsbepalingen

De Wet op het primair onderwijs (Wpo) geeft voorschriften voor de bij de toelating/verwijdering in acht te nemen procedure. Daarnaast dient ook steeds de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in acht te worden genomen. Bij toelating/weigering: art. 40, 46 en 158 lid 1 sub d 40 Wpo – Awb (- 6:162 BW); bij verwijdering: 40 Wpo – Awb (- 6:162 BW)

NB: Artikel 39 Wpo bevat algemene voorschriften over de toelatingsleeftijd en duur van het onderwijs. In artikel 40 Wpo wordt ondermeer bepaald dat de toelating van een kind niet afhankelijk mag worden gesteld van betaling van een ouderbijdrage. Ook mag een kind dat geen verblijfsstatus heeft niet om die reden worden geweigerd.

2. Toelating en weigering in het basisonderwijs

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- weigering is niet toelaten op verzocht tijdstip, plaatsing op wachtlijst is ook weigering;
- gepubliceerd toelatingsbeleid basis zorgvuldige besluitvorming;
- besluitvormingsprocedure openbaar onderwijs;
- weigeringsgronden uitgebreid.

Wanneer is sprake van weigering?

Er is sprake van weigering wanneer het bevoegd gezag het verzoek van de ouders afwijst hun kind op een bepaald tijdstip tot de school toe te laten. Plaatsing op een wachtlijst is dus ook weigering.

Het toelatingsbeleid

Toelating is het uitgangspunt, weigering uitzondering. Het bevoegd gezag kan de toelating van een leerling uitsluitend weigeren op basis van criteria die in het toelatingsbeleid van de school staan. Het beleid wordt de ouders bekend gemaakt middels de schoolgids en in ieder geval op

het moment van inschrijving. Weigering in afwijking van het beleid is mogelijk, maar vergt een zwaardere motivering.

In het toelatingsbeleid staat in ieder geval omschreven:

- De onderwijskundige en organisatorische doelstellingen van de school, die van belang zijn bij het wel of niet toelaten van een leerling.
- De normen en waarden die de school hanteert en de daaruit vloeiende gedragsregels. Deze geven onder meer een toetsingskader voor de vraag of door toelating de rust en/of veiligheid onaanvaardbaar verstoord wordt.
- De zorg, die de school kan bieden, zodat bepaald kan worden of de school kan voldoen aan de zorgbehoefte van de aangemelde leerling. De onderwijskundige en organisatorische doelstellingen van de school zijn ook hierbij van belang.

De gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) heeft op grond van de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS)⁶ adviesrecht over de vaststelling en de wijziging van het toelatingsbeleid. Bij besluiten in concrete gevallen heeft de GMR/MR geen bevoegdheid.

Besluitvormingsprocedure

Het bevoegd gezag van de school dient op grond van de Awb uiterlijk binnen acht weken op een verzoek om toelating te beslissen. Als een zorgvuldige beslissing op een verzoek tot toelating van een kind met een rugzak meer tijd vergt dient dat binnen 8 weken gemotiveerd aan de ouders te worden meegedeeld. Het besluit wordt in ieder geval genomen binnen 3 maanden na ontvangst van het verzoek. Het ingediende aanmeldingsformulier is formeel als zo'n verzoek op te vatten.

Uitgaande van een weigering, zijn er twee procedures mogelijk:

- De weigering is gebaseerd op de gegevens die de ouders hebben verstrekt.
- De weigering is gebaseerd op andere gegevens dan de ouders hebben verstrekt.

Weigering op grond van gegevens, die de ouders zelf hebben verstrekt

1. De ouders krijgen schriftelijk bericht dat hun kind niet wordt toegelaten met een verwijzing naar de gegevens die de ouders zelf hebben verstrekt. Bovendien wordt vermeld dat bezwaar en beroep tegen de beslissing mogelijk is.
2. Indien de ouders bezwaar maken wordt de bezwaarschriftenprocedure van de Awb⁷ gevolgd, waarbij de beslissing niet binnen de reguliere zes weken van de Awb wordt genomen, maar reeds binnen vier weken. Deze uitdrukkelijke afwijking staat in de Wpo⁸. Zie echter ook onder 3.
3. Het bezwaar van de ouders 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 voorlopig voorziening)
 - 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).

De weigering is gebaseerd op andere gegevens dan de ouders hebben verstrekt.

1. De ouders krijgen schriftelijk bericht dat het bevoegd gezag voornemens is het kind niet toe te laten. Het waarom wordt duidelijk onderbouwd. De ouders worden uitgenodigd om mondeling of schriftelijk op dit voornemen te reageren. Dit wederhoor is verplicht tenzij er spoed is.⁹

2. In een gesprek met de ouders worden de ouders uitgenodigd op het voornemen te reageren. Zo nodig wordt de motivatie toegelicht. De ouders krijgen een afschrift van het verslag van dit gesprek.
3. Binnen acht weken na indiening van het verzoek om toelating wordt de definitieve beslissing genomen en schriftelijk aan de ouders meegedeeld. In de motivatie wordt ingegaan op de gevolgde procedurele stappen en het standpunt van de ouders. Bovendien wordt vermeld dat bezwaar en beroep tegen de beslissing mogelijk is.
4. Indien de ouders bezwaar maken wordt de bezwaarschriftenprocedure van de Awb⁷ gevolgd, waarbij de beslissing niet binnen de reguliere zes weken van de Awb wordt genomen, maar reeds binnen vier weken. Deze uitdrukkelijke afwijking staat in de Wpo⁸. Zie echter ook onder 3.
5. Het bezwaar van de ouders 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:
 - c) ofwel bij de bestuursrechter (een voorlopig voorziening)
 - d) 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).

Weigeringsgronden

- De groep is vol.
- De school kan de nodige zorg niet bieden.
- Ernstige verstoring van de rust en orde dreigt.

De groep is vol

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

- Het bevoegd gezag is bij te krappe behuizing verplicht bijtijds bij de gemeente aan te dringen op extra huisvesting - desnoods op 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.
- Belangrijk is dat er binnen een redelijke afstand een andere openbare school is. Door de weigering is het kind dus niet van openbaar onderwijs verstoken. Onderzocht wordt of een andere openbare school op een redelijke afstand ligt 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.

Noot

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 van huis naar school bij niet-toelating (!) het grootst is;
- 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 schoolwijken¹² en de maximering van de opnamecapaciteit vanwege een beperkte huisvestingscapaciteit.

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 wensen.¹³ 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.¹⁴ 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) een andere openbare school bevindt, er sprake is van 'voldoende gelegenheid tot het volgen van openbaar onderwijs'.¹⁵

Het Bouwbesluit fase 2 dat mede is ontleend aan het Bouwbesluit WBO geldt in de praktijk als richtlijn en gaat ervan uit dat voor iedere leerling 1,4 m² beschikbaar is en dat een lokaal minimaal 42 m² vloeroppervlak moet hebben.¹⁶ Aan de hand van het aantal vierkante meters kan dan per lokaal bepaald worden hoeveel leerlingen verantwoord is.

De school kan de benodigde zorg niet bieden

Het kan zijn dat de school vindt dat zij niet in staat is de leerling de vereiste zorg te bieden. Kan de school dan zomaar weigeren een kind toe te laten? Dat staat niet bij voorbaat vast. Om te bepalen wat het bevoegd gezag kan doen en welke motivering het voor een mogelijke weigering moet aanvoeren, is het eerst van belang zorgvuldig de formele situatie af te bakenen. Daarbij is de basisvoorwaarde voor weigering dat het kind formeel in het basisonderwijs thuishoort. In de volgende paragraaf 'Voorwaarden voor besluit' wordt besproken welke factoren van belang kunnen zijn om te bepalen of de school inderdaad niet de vereiste zorg kan bieden en op aanvaardbare gronden de toelating kan weigeren.

Voorwaarden voor besluit

Het is niet mogelijk in het algemeen een lijn aan te geven wanneer het bevoegd gezag een kind kan weigeren omdat de school de vereiste zorg 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 zorg niet kan leveren, de individuele belangen van het kind tegen het algemeen belang van de school moet worden afgewogen.

Sinds de invoering per 1 augustus 2003 van de regeling 'leerlinggebonden financiering'¹⁷ is de keuzevrijheid van ouders van een kind met een zorgbehoefte vergroot. Zij kunnen ervoor kiezen hun kind aan te melden bij het reguliere basisonderwijs indien een Commissie voor de Indicatiestelling (CvI) positief beslist over de toelaatbaarheid van hun kind tot het Wec-onderwijs (Wet op de expertisecentra). Aan de school komt dan een leerlinggebonden budget toe, de zogenaamde Rugzak.

De school stelt op grond van de regeling leerlinggebondenfinanciering een handelingsplan op dat werkt als een set afspraken tussen de ouders en de school over de inzet van de Rugzak. In de schoolgids en het schoolplan wordt expliciet aandacht te worden besteed aan het Rugzakbeleid. Voor elke leerling wordt aldus de afweging gemaakt of de combinatie van handicap en de extra onderwijsondersteuning die noodzakelijk is, spoort met de mogelijkheden van de school. In de Memorie van Toelichting van de wet staat: "De keuzevrijheid van ouders kan worden beperkt door de aard en de zwaarte van de handicap en de feitelijke onmogelijkheid van de reguliere scholen om gehandicapte kinderen op te nemen". De school hanteert een

stappenplan (zie stappenplan interne begeleiders) aan de hand waarvan de afweging wordt gemaakt.¹⁸

Op grond van rechterlijke uitspraken¹⁹ 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):

- groeps grootte;
- samenstelling groep als gevolg van WSNS;
- effect op onderwijs aan reeds aanwezige leerlingen;
- deskundigheid personeel;
- beschikbaarheid personeel (tekort, ziekteverzuim);
- de mogelijkheden van begeleiding door de ouder;
- benodigde middelen (kosten extra personeel);
- de gevestigde aanpassing in de organisatie, de begeleiding en het onderwijs;
- werkdruk.

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 zorgbehoefte van de leerling?

Deze verplichting hangt af van de omstandigheden van het geval. Iedere leerling heeft een eigen zorgbehoefte. In elk geval valt te denken aan:

- Zijn de ouders voldoende geïnformeerd en gehoord?
- Is een extern medisch en/of psychiatrisch onderzoek gedaan (bijv. door de GGD) waarbij aanbevelingen zijn gedaan omtrent bijvoorbeeld ambulante hulpverlening in geval van toelating?
- Is advies gevraagd van de intern begeleider?
- Is advies gevraagd van de groepsleerkracht /directeur van de vorige school?

Noot

In de Wet op het primair onderwijs is bepaald dat indien er een beschikking van de Cvl is, het bij de toelating geen rol kan spelen of de leerling het niveau van het onderwijs (de kerndoelen) kan halen.²⁰

Het uitgangspunt in onderstaande situaties is dat de aangemelde leerling formeel in het reguliere basisonderwijs thuishoort dan wel een positieve beschikking van de Cvl is afgegeven. In die situaties kunnen de eerdergenoemde factoren een rol spelen.

Situatie a

Het bevoegd gezag heeft aanwijzingen dat het kind in het speciaal (basis)onderwijs thuishoort en wijst de ouders hier gemotiveerd op. Het bevoegd gezag wijst de ouders er bovendien op dat zij, willen zij dat hun kind wordt toegelaten tot het speciaal onderwijs, eerst een uitspraak moeten vragen aan de PCL of de Cvl - waaruit blijkt dat zulk onderwijs noodzakelijk is.²¹ Zie 'Toelating en verwijdering voor de Wec-scholen'.

In dat geval kan het bevoegd gezag in beginsel weigeren op de grond dat de school de vereiste zorg niet kan bieden.

Situatie b

Er is een uitspraak van de PCL of de Cvl dat de leerling tot het speciaal (basis)onderwijs kan worden toegelaten maar de ouders willen niet dat hun kind daarheen gaat (integratiewens).

Het bevoegd gezag kan het kind weigeren op grond van het feit dat de school de nodige zorg niet kan bieden. De school moet deze weigering zorgvuldig motiveren. Een enkele verwijzing

naar de aard en de ernst van de handicap van de leerling is niet voldoende.²² Het bevoegd gezag kan voorts verwijzen naar de uitspraak van de PCL of de Cvl om aan te geven dat speciale zorg noodzakelijk wordt geacht.

Situatie c

Er is een uitspraak van de PCL of de Cvl dat de leerling niet toelaatbaar is tot het speciaal (basis)onderwijs en dus thuishoort in het reguliere basisonderwijs. De ouders komen bij de school terug, terwijl die vasthoudt aan haar opvatting niet de vereiste zorg te kunnen bieden.

Situatie d

A en b zijn niet aan de orde en er zijn geen aanwijzingen dat de leerling thuishoort in het speciaal (basis)onderwijs. Ook dan kan het bevoegd gezag vinden dat de school waar de ouders om toelating hebben verzocht niet de vereiste zorg kan bieden.

Situatie e

De leerling is afkomstig van een school voor speciaal basisonderwijs of van een Wec-school. Het bevoegd gezag van de basisschool waar de leerling zich aanmeldt, moet in principe instemmen met de overgang naar het reguliere onderwijs, maar weigert dit.²³ Voor terugplaatsing is geen uitspraak van de PCL nodig, het is een afspraak tussen de S(B)O, de ouders en de reguliere basisschool.

Situatie f

Het is mogelijk dat de indicatietermijn die geldt voor een leerling van een Wec-school verstrijkt cq er geen herindicatie plaatsvindt. Uitgangspunt is dan dat de leerling aanspraak maakt op een plaatsing in het reguliere onderwijs.

Samenwerkingsverband

Het belang van het door een samenwerkingsverband vastgestelde zorgbeleid wordt in deze paragraaf besproken.

Stel, dat de bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband WSNS hebben afgesproken dat bepaalde zorg alleen op daartoe aangewezen scholen wordt aangeboden. Deze scholen hebben daarvoor budget gekregen en hun verdere beleid daarop afgestemd. Kan het bevoegd gezag dat een verzoek om toelating ontvangt voor een leerling met een bepaald zorgprofiel maar die zorg niet kan bieden, die leerling dan doorverwijzen naar de school van het samenwerkingsverband die dat wel kan? Kan het bevoegd gezag het verzoek om toelating afwijzen met een beroep op dit beleid? Hierover is geen jurisprudentie bekend. Wel is er jurisprudentie bekend over het financiële zorgbeleid.

De president van de rechtbank Alkmaar²⁴ wees in augustus 2000 het financiële zorgbeleid van het samenwerkingsverband als weigeringsgrond van de hand. Hieruit kan men de conclusie trekken dat het samenwerkingsverband in beginsel zo moet zijn ingericht dat de leerling de gewenste zorg kan ontvangen op de gewenste school (vrije schoolkeuze ouders). Met andere woorden, het bevoegd gezag van de betrokken reguliere basisschool zal zich binnen het samenwerkingsverband moeten inspannen alsnog de gewenste zorg te bieden. Daar komt dan de eis bij te onderzoeken in hoeverre binnen het samenwerkingsverband middelen kunnen worden vrijgemaakt om die zorg te bieden.

Blijkt de school na deze inspanningen niet in staat de gewenste zorg te bieden, dan kan het bevoegd gezag naar onze mening het verzoek om toelating op die grond gemotiveerd weigeren.

Ernstige verstoring rust en orde

Het kan bij een weigering vanwege een te verwachten ernstige verstoring van rust en orde gaan om het gedrag van het kind, maar ook om het gedrag van de ouders.

Het kind is afkomstig van een andere school waar het wordt 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 op de school zal verstoren. De geldende gedragsregels zijn het toetsingskader, samen met de vraag of de school, voorzover aan de orde, de vereiste opvang kan bieden en zo nodig daarvoor organisatorische en/of personele aanpassingen moet en kan doorvoeren. (Zie verder hoofdstuk 3 'Verwijdering van een school voor basisonderwijs') 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.

Zoals steeds geldt ook hier dat het besluit terug te voeren is 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 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 indien 'binnen redelijke afstand' van de woning van het kind geen gelegenheid bestaat om openbaar onderwijs te volgen.²⁵ 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 gaat terug op het grondrecht op onderwijs.

3. Verwijdering van een school voor basisonderwijs

In dit hoofdstuk komen aan de orde:

- verwijdering kan vanwege zorgbehoefte of als sanctie;
- vanwege zwaarte maatregel bevoegd gezag zelf laten beslissen;
- beleid en belangenafweging essentieel voor individuele verwijdering.

Onderscheid en beslissingsbevoegdheid

Onderscheid in onderwijskundige maatregel en sanctie

Bij de behandeling van verwijdering maken wij een onderscheid tussen:

- verwijdering omdat de school niet kan voldoen aan de zorgbehoefte van de leerling; verwijdering is onderwijskundig en organisatorisch ingegeven;
- verwijdering op andere gronden, zoals ernstig wangedrag van de leerling en/of de ouders; de verwijdering is een sanctie. In het bijzonder onderwijs kan bovendien gedrag in strijd met de grondslag een reden voor verwijdering zijn.

Deze gronden worden onderstaand onder 'Algemene uitgangspunten' nader uitgewerkt. Voor zover nodig wordt ook de samenhang met het speciaal (basis)onderwijs aangegeven.

NB: Verwijdering is altijd pas mogelijk nadat het bevoegd gezag zich gedurende acht weken ingespannen heeft om plaats op een andere school te vinden.²⁶ Zodra het vermoeden ontstaat dat schorsing of verwijdering aan de orde kan zijn, is het verstandig de ambtenaar leerplichtwet te informeren en hem/haar op de hoogte te houden het verloop van de verdere procedure.

Algemene uitgangspunten voor verwijdering

Alvorens te beslissen om tot een verwijdering over te gaan kan de school een leerling schorsen. Schorsing in het primair onderwijs kent geen wettelijke basis en dient slechts als uiterste

maatregel te worden gehanteerd, bijvoorbeeld indien aan de leerling en de ouders herhaaldelijk is aangegeven dat het gedrag van de leerling ontoelaatbaar is, maar de situatie desondanks niet verbetert. Het schorsen van een leerling is dan een maatregel om duidelijk te maken aan de leerling en ouders dat de grens van aanvaardbaar gedrag bereikt is.

Schorsing kan voor één of enkele dagen. Deze maatregel kan door de schoolleiding genomen worden, bij voorkeur na overleg met het bevoegd gezag en de inspectie en na melding aan de leerplichtambtenaar. Daarnaast dienen de redenen/de noodzaak van de schorsing in het besluit te worden vermeld. Aan te raden is de schorsingsdag(en) te gebruiken om een gesprek te voeren met de ouders (eventueel met de leerling) om deze zeer ernstige waarschuwing te onderstrepen en afspraken te maken over het vervolgtraject. Indien schorsing schriftelijk plaatsvindt, dient dit te worden beschouwd als een beschikking waarop de bepalingen van de Awb van toepassing zijn.²⁷

Bevoegd gezag neemt besluit

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 locatieleider over de verwijdering beslist, maar het bevoegd gezag conform artikel 40 lid 1 Wpo. De schoolleiding is meestal zelf betrokken geweest bij de voorbereiding van het besluit (gesprekken met de ouders, met het team). Er kan een vertrouwensbreuk zijn. Het bevoegd gezag kan geacht worden op grotere afstand van de dagelijkse praktijk te staan en de kwestie dus ook met die afstand te beoordelen. Dit kan een zorgvuldige besluitvorming bevorderen, iets waar de rechter gezien de zwaarte van de maatregel, grote waarde aan hecht.

Belangenafweging

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 op de school te blijven. Die belangen kunnen per geval verschillen.

Gronden voor verwijdering

- De school kan niet aan de zorgbehoefte van de leerling voldoen.
- Ernstig wangedrag van de leerling of de ouders.

Zorgbehoefte

Om te bepalen welke beslissingsruimte het bevoegd gezag heeft, is het van belang eerst 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.

Toelaatbaar tot speciaal (basis)onderwijs

Er is een beschikking van de PCL of een beschikking van de Cvl dat plaatsing van de leerling op een speciale (basis)school noodzakelijk is.²⁸ Dikwijls zal in samenspraak met de ouders en de nieuwe school een zorgvuldige overgang plaatsvinden naar het speciale (basis)onderwijs van het samenwerkingsverband waartoe de basisschool behoort.

Er kunnen echter, gegeven die PCL-beschikking/Cvl-beschikking, de volgende problemen optreden:

- De ouders stemmen niet in met de overgang naar de speciale (basis)school. De overgang kan dan niet plaatsvinden want de wet eist hun instemming. (zie noot 14). Indien de ouders voet bij stuk houden, kan het bevoegd gezag de formele verwijderingsprocedure in gang zetten (zie 'Procedure').
- De speciale (basis)school van het samenwerkingsverband wijst het verzoek om toelating van de leerling af. Gegeven de PCL-beschikking/Cvl-beschikking is de basisschool niet verplicht de leerling op de school te handhaven. De ouders kunnen ofwel de weigering aanvechten ofwel een speciale (basis)school van een ander samenwerkingsverband, of Rec om toelating verzoeken.

De leerling hoort formeel thuis in het reguliere basisonderwijs. Hierbij valt te denken aan de volgende situaties:

- Er zijn geen aanwijzingen dat de leerling thuishoort in het speciaal (basis)onderwijs.
- Er zijn aanwijzingen dat de leerling in het speciaal (basis)onderwijs thuishoort en het bevoegd gezag wijst de ouders hier gemotiveerd op. Het bevoegd gezag wijst er bovendien op dat de ouders eerst de PCL of Cvl om een beschikking moeten verzoeken waarin staat dat speciaal onderwijs noodzakelijk is.²⁹ (Zie het hoofdstuk 'Zorg en speciaal onderwijs'.) De ouders weigeren echter zo'n uitspraak te vragen.
- De PCL of Cvl heeft uitgesproken dat speciaal (basis)onderwijs niet noodzakelijk is. De leerling hoort dus in het reguliere onderwijs.

In al deze gevallen bezoekt het kind het reguliere basisonderwijs.

Verwijdering wegens niet kunnen voldoen aan de zorgbehoefte

De school kan echter van mening zijn dat zij niet de vereiste zorg kan bieden, zodat de leerling niet op de school kan blijven. Wat zijn dan de mogelijkheden om tot verwijdering over te gaan? Ter bepaling hiervan wordt verwezen naar het gestelde in hoofdstuk 2 'Toelating en weigering in het basisonderwijs'. De regels van toelating zijn op dit punt gelijkelijk van toepassing op het verwijderingsvraagstuk.

De Rechtbank in Rotterdam heeft in één geval geoordeeld dat verwijdering op grond van artikel 40 Wpo ook kan worden toegepast als de school niet meer aan de zorgbehoefte van een gehandicapt kind kan voldoen. Er moet immers voldoende menskracht, middelen en expertise aanwezig zijn voor de vereiste zorg. De reguliere 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, dat adviezen deskundig, onafhankelijk en zoveel mogelijk eenduidig zijn en dat de stem van de ouders daarbij voldoende wordt gehoord.³⁰

Verwijdering wegens ernstig 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 de leerling te verwijderen.

Of het bevoegd gezag tot verwijdering kan overgaan, hangt van de omstandigheden af. Er is geen algemene lijn. Het wangedrag moet in ieder geval ernstig zijn.

Procedureel is het volgende van groot belang:

- Er zijn gedragsregels hoe het bevoegd gezag met wangedrag omgaat en wanneer de grens van verwijdering bereikt is. (Zie hiervoor 'Procedure' op blz. 10)
- (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.

Er is hiernaast 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 verstrekende gevolgen hebben. Hij verlaat een vertrouwde omgeving, er is een breuk in zijn ontwikkelingsproces en een terugslag op zijn verdere ontwikkeling dient evenmin uitgesloten te worden. Dit geldt zeker wanneer de verwijdering plaatsvindt in de tijd van het schooljaar dat besloten wordt over de overgang naar een volgende groep of naar het voortgezet onderwijs. Voor de school kan bijvoorbeeld 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 te raadplegen. De rechter vindt het belangrijk dat deze heeft ingestemd met het voornemen tot verwijdering over te gaan.

Schoolreglement noodzakelijk

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 diens 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.

De grenzen aan de zorg dienen eveneens te worden vastgelegd. Dit valt praktisch samen met het toelatingsbeleid als bedoeld onder 'Toelatingsbeleid essentieel' en 'De openbare of bijzondere school kan de benodigde zorg niet bieden'.

Procedure voor verwijdering

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

1. Vraag, alvorens tot verwijdering te besluiten, in ieder geval de mening van de betrokken groepsleraar, maar liefst die van het team en ook weer van de inspectie. Geef 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 voorgescreven dat er eerst wordt besloten tot een voornemen tot verwijdering en dat er daarna een besluit tot verwijdering wordt genomen. Het verdient aanbeveling reeds het wettelijk verplichte onderwijskundig rapport over de leerling opgesteld te hebben.³¹ Stel de ambtenaar leerplichtwet op de hoogte van alle genomen stappen
2. Nodig de ouders schriftelijk uit voor een gesprek waarin wordt gesproken over het voorgenomen besluit van de school om over te gaan tot verwijdering.³² 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 voorgenomen besluit 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 (in de vorm van een zienswijze respectievelijk een bezwaarschrift).³³ Het gesprek dient aldus om van de ouders te vernemen wat zij van het voorgenomen besluit tot verwijdering vinden. Licht het voornemen zo nodig toe. Maak een verslag van het gesprek.

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

4. Gedurende acht weken vanaf het moment dat tot verwijdering is besloten, moet het schoolbestuur zoeken naar een andere school die bereid is de leerling toe te laten. De school moet 'aantoonbaar' gezocht hebben wil verwijdering toelaatbaar zijn. Registreer daarom zorgvuldig en gemotiveerd alle zoekpogingen en contacten. Het gaat om een zogenaamde inspanningsverplichting. Los van de eigen inspanning moet ook aan het samenwerkingsverband WSNS worden gevraagd mee te werken aan het vinden van een andere school.

Dat betekent dat het schoolbestuur het redelijkerwijs noodzakelijke moet hebben gedaan om toelating elders te bewerkstelligen. VOS/ABB adviseert het bevoegd gezag van de openbare school zich niet te beperken tot de openbare scholen. Bijzondere scholen dienen zich evenmin te beperken tot de eigen denominatie. Voor alle bevoegde gezagen geldt dat zij zich evenmin beperken tot scholen die bij het eigen samenwerkingsverband WSNS zijn aangesloten. Bevoegde gezagen moeten alle scholen benaderen die op een redelijke afstand van de eigen school zijn gelegen. Dat geldt ook als de leerling een bepaalde zorgbehoefte heeft.

Het bevoegd gezag neemt contact op met de coördinator van het samenwerkingsverband voorzover de leerling een bepaalde zorgbehoefte heeft.

5. Indien in de acht weken:
 - a. geen school bereid is gevonden de leerling toe te laten,
 - b. wel een school gevonden is die de leerling wil toelaten maar de ouders weigeren hun kind daar aan te melden en het bevoegd gezag zich voldoende heeft ingespannen, kan het schoolbestuur definitief tot verwijdering overgaan. Neem hier de voorschriften in acht als beschreven in hoofdstuk 3 over toelating en weigering. Geef gemotiveerd aan waarom het belang van de school bij verwijdering uiteindelijk zwaarder heeft gewogen dan het belang van de leerling op de school te blijven. De rechter hecht hier grote waarde aan.

Indien tegen een besluit tot verwijdering bezwaar is gemaakt, besluit het bevoegd gezag binnen vier weken op het bezwaar.³⁵ Indien bezwaar is gemaakt tegen een verwijderingsbesluit gerelateerd aan een LGF-problematiek kan de Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB) om advies worden gevraagd. De ACTB is een onafhankelijke adviescommissie, ingesteld voor leerlingen met een handicap of stoornis die geïndiceerd zijn voor speciaal onderwijs of voor onderwijs aan een gewone school met leerlinggebonden financiering.³⁶ Het bevoegd gezag neemt het advies mee in de heroverweging naar aanleiding van het bezwaarschrift van de ouders. Het advies van de ACTB is in verwijderingszaken niet verplicht en niet bindend. In geval van beroep bij de rechtbank zal het ACTB-advies in veel gevallen echter van zwaarwegend belang zijn.

Voetnoten

- 1 Artikel 3 leerplichtwet
- 2 Artikel 58 Wet op het primair onderwijs
- 3 Artikel 23 Grondwet
- 4 Artikel 158 lid 1 sub d Wet op het primair onderwijs
- 6 Artikel 11 sub j Wet Medezeggenschap op Scholen
- 7 Artikel 7:10, lid 1 Algemene wet bestuursrecht
- 8 Artikel 40, lid 6 Wet op het primair onderwijs
- 9 Artikel 7 Wet medezeggenschap onderwijs 1992
- 12 Artikel 65 Wet op het primair onderwijs
- 13 Artikel 65 lid 3
- 14 AB/1986/191, AB 1987/50 en J.O. 1993, 131
- 15 Artikel 158 lid 1 sub d Wet op het primair onderwijs
- 16 VNG-uitgeverij: handboek Onderwijshuisvesting
- 17 wet van 22-11-2002 tot wijziging van de Wec, de Wpo, de Wvo i.v.m. invoering van de leerlinggebonden financiering en vorming van regionale expertisecentra
www.vosabb.nl/ledenservice/modellen
- 18
- 19 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 april 1990, Jurisprudentie onderwijswetten 1991,31; 4 mei 1990, Jurisprudentie Onderwijswetten 1991,33; 26 juli 1999, Jurisprudentie onderwijswetten 1999,6 en Raad van State d.d. 16 november 2005, LJN: AU6236
- 20 Artikel 9 lid 6 van de Wet op het primair onderwijs
- 21 Artikel 23, lid 1 Wet op het primair onderwijs. Zonder PCL-beschikking is plaatsing op een speciale school voor basisonderwijs niet mogelijk
- 22 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 26 juli 1999, nr. H01.98.1591.
- 23 Artikel 40, lid 2 Wet op het primair onderwijs
- 24 Arrondissementsrechtbank Alkmaar d.d. 25 augustus 2000 reg.nr. 00/1123 BESLU
- 25 Artikel 58, lid 1 Wet op het primair onderwijs
- 26 Artikel 40, lid 5 Wet op het primair onderwijs
- 27 Rechtbank Haarlem, Sector Bestuursrecht 19-04-2006, LJN: AW2338
- 28 Artikel 40 lid 3 Wet op het primair onderwijs, artikel 40 lid 3 Wet op de Expertisecentra
- 29 Artikel 23 Wet op het primair onderwijs. Zonder PCL-beschikking is plaatsing op een speciale school voor basisonderwijs niet mogelijk.
- 30 Rechtbank Rotterdam, Voorzieningenrechter 24 januari 2005.
- 31 Artikel 42 Wet op het primair onderwijs
- 32 Bijzonder onderwijs: Artikel 63, lid 2 Wet op het primair onderwijs
- 33 Bijzonder onderwijs: Artikel 63, lid 3 Wet op het primair onderwijs
- 34 Openbaar onderwijs: artikel 3:10 Awb
- 35 Artikel 40, lid 6 Wet op het primair onderwijs en artikel 63 lid 3 Wpo
- 36 zie www.ACTB.nl