

Beleid Schorsen en Verwijderen



Protocol	Schorsen en Verwijderen
Datum	26-6-2015
Versie	8.0
Status	Definitief
Onderdeel van	Onderwijs
GMR positief advies	25-03-2015
CvB goedkeuring op:	25-06-2015
Bestandslocatie	S:\Archief\2 Onderwijs\220 Beleid Onderwijs\22010 Landelijke wetgeving\Schorsen en verwijderen\141218 Schorsen en Verwijderen Tangent_definitief.doc

1. Inleiding

Sinds 1 augustus 2014 is er regelgeving voor toelating en verwijdering in het primair onderwijs. De wet maakt een onderscheid tussen 'opvoedkundige maatregelen' 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. Omdat deze maatregelen de rechtssfeer van de leerling slechts zijdelings raken, gaat het hier om feitelijk handelen. Dit betekent dat opvoedkundige maatregelen door de school aan een leerling kunnen worden opgelegd.

Naast opvoedkundige maatregelen bestaan er ook ordemaatregelen. Omdat ordemaatregelen de rechtspositie van leerlingen raken, geldt dat uitsluitend het bevoegd gezag gerechtigd is tot het opleggen van een ordemaatregel.

In dit protocol worden de ordemaatregelen beschreven.

De 'ordemaatregelen' zijn overgenomen uit de brochure: 'Toelating en verwijdering uit het primair onderwijs'*. Voor de ordemaatregelen geldt een wettelijk kader.

* Kartern 8 van Vos-Abb

Inhoud

1.	Inleiding	2
2.	Definitie woorden en afkortingen	4
3.	Wat zijn ordemaatregelen	5
4.	Redenen voor ordemaatregelen	6
5.	Schorsing	9
6.	Verwijdering	10

2. Definitie woorden en afkortingen

Op alfabetische volgorde

- CvB College van Bestuur in casu 'het bevoegd gezag'.
- Normenschending: Normen zijn regels waar degene tot wie de norm is gericht zich aan moet houden. Er zijn normen die voor iedereen gelden, zoals de meeste regels uit het Wetboek van Strafrecht. Een normschending doet zich voor als degene tot wie de norm is gericht zich niet aan de regels (de norm) houdt.
- Ordeverstoring: door het gedrag van de leerling is het niet mogelijk les te volgen of te geven.
Het kan ook gaan om ernstige verstoring van de rust en orde of de veiligheid op school.

3. Wat zijn ordemaatregelen?

Het protocol Schorsen en Verwijderen past bij het onderdeel ordemaatregelen.

Een ordemaatregel wordt genomen als zich een normenschending voordoet. Normen zijn regels waar degene tot wie de norm is gericht zich aan moet houden.

Deze ordemaatregelen zijn in oplopende mate van zwaarte:

- De schriftelijke berisping;
- De overplaatsing definitief 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 nemen. Bij de beslissing om al dan niet over te gaan tot het opleggen van een ordemaatregel, dienen alle relevante omstandigheden van het geval te worden meegewogen.

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

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

Zie procedure voor schorsing hoofdstuk 5

Zie procedure voor verwijdering hoofdstuk 6

Zie procedure bij geschil over verwijderingsbesluit paragraaf 6.2

4. Redenen voor ordemaatregelen

4.1 De Ondersteuningsbehoefte

Schorsing en/of verwijdering kan ook plaatsvinden omdat de school niet meer kan voorzien in de 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 overleg 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.

Het bevoegd gezag moet de volgende onderdelen in zijn onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte 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 externe hulp;
- Afstemming tussen de benodigde ondersteuning van de leerling en de beschikbare ondersteuning.

Voorts moet het bevoegd gezag het schoolondersteuningsplan 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 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 of derden binnen de school, kan een reden zijn om een leerling te verwijderen. Of het bevoegd gezag tot verwijdering kan overgaan, hangt van de omstandigheden van het geval af. Er is geen algemene lijn. Het wangedrag moet in 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.

Het 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 verstrekende 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.

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. 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.

4.3 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.

5. 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 digitaal via het schooldossier en met opgave van redenen van de schorsing in kennis stellen. Daarnaast moet ook de leerplichtambtenaar geïnformeerd worden. Ouders ontvangen een kopie van deze meldingen.

Het bevoegd gezag¹ hoort, zo mogelijk, voorafgaand aan het schorsingsbesluit de ouders. 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.

De schorsingsdagen worden gebruikt 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 gezag² 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 onderwijkskundige relatie met de leerling in tact. Dit betekent dat de schoolmaatregelen dient te nemen om te voorkomen dat de geschorste leerling een onderwijsachterstand oploopt gedurende de periode van schorsing³ (Noot 2).

¹ In de praktijk doet de directeur dit namens het bevoegd gezag.

² In de praktijk doet de directeur dit namens het bevoegd gezag.

³ Schorsing mag niet betekenen dat het doen van toetsen (denk aan cito-entree of eindtoetsen) wordt belemmerd. Dit vraagt passende maatregelen, bijv. het wel tot de school toelaten voor het doen van deze toets. Daarnaast kan het beschikbaar stellen van (thuis)studiemateriaal tot de mogelijkheden behoren.

6. Verwijdering

Bij het zich meermalen voordoen van een ernstig wangedrag, dat ingrijpende gevolgen heeft voor de veiligheid en/of de onderwijskundige voortgang van de school, kan worden overgegaan tot verwijdering.

De wettelijke regeling voor het Bijzonder/Openbaar onderwijs is hierbij van toepassing.

Definitieve verwijdering van een leerling is niet mogelijk dan nadat het schoolbestuur ervoor heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten: dit is een resultaatsverplichting voor de verwijderende school; er moet een nieuwe school voor de leerling gevonden zijn. Die andere school kan overigens ook een school of instelling voor speciaal (voortgezet) onderwijs zijn. Daarvoor is dan wel een toelaatbaarheidsverklaring van het samenwerkingsverband vereist.

Toetsing van de verwijdering leerling gebeurt door een onafhankelijke Geschillencommissie Passend Onderwijs: Er is een onafhankelijke commissie ingericht waarbij iedere school op grond van de wet is aangesloten. Deze commissie heet de Geschillencommissie Passend Onderwijs en ressorteert onder de Stichting Onderwijsgeschillen (www.onderwijsgeschillen.nl). Deze commissie brengt op verzoek van ouders binnen 10 weken een oordeel uit over de beslissing tot verwijdering. Aan deze commissie kunnen, naast geschillen over verwijdering, ook geschillen over (de weigering van) toelating van leerlingen die extra ondersteuning behoeven en de vaststelling en bijstelling het ontwikkelingsperspectief van een leerling worden voorgelegd.

Wanneer de ouders ook bij het schoolbestuur bezwaar hebben gemaakt tegen de verwijdering, dient het schoolbestuur het oordeel van de commissie af te wachten voordat er op het bezwaar besloten wordt. Het oordeel van de commissie is niet bindend.

Het schoolbestuur moet zowel aan de ouders als aan de commissie aangeven wat het met het oordeel van de commissie doet. Als het schoolbestuur van het oordeel afwijkt, moet de reden van die afwijking in de beslissing vermeld worden.

Vervolgens kunnen ouders zich tot de rechter wenden. Voor het openbaar onderwijs is dat de bestuursrechter, en voor het bijzondere onderwijs de civiele rechter. Bij beide rechters kan ook een spoedprocedure worden gestart om verwijdering (voorlopig) te voorkomen. Het moge duidelijk zijn dat een beslissing tot verwijdering die afwijkt van het oordeel van de commissie, door de rechter bijzonder kritisch zal worden beoordeeld.

6.1 Procedure voor verwijdering basisonderwijs

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

1 Vraag, alvorens tot verwijdering te besluiten, in ieder geval de mening van de betrokken groepsleraar, maar liefst die van het team en ook van de Inspectie van het Onderwijs. 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. Voorgescreven is 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.

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 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 medegedeeld, is overigens voor openbare scholen niet verplicht, maar draagt wel bij aan de zorgvuldigheid van het besluitvormingsproces.

Indien voor het openbaar onderwijs echter bij verordening een openbare voorbereidingsprocedure is vastgesteld, is het gesprek wel verplicht.

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 resultaatsverplichting heeft en op zoek moet gaan naar een andere school voor de te verwijderen leerling.

Voor alle schoolbesturen geldt dat zij zich niet moeten 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.

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 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 mogelijkheid hebben om binnen zes weken na dagtekening van het besluit een bezwaarschrift in te dienen bij het bevoegd gezag.

6.2 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. Echter niet voordat zij u als ouder of voogd, in de gelegenheid heeft gesteld om uw bezwaren mondeling toe te lichten. De school zal u tevens in de gelegenheid moeten stellen om kennis te nemen van de adviezen en rapporten die zijn gebruikt bij het besluit over de verwijdering van uw kind.

Het termijn van vier weken geldt zowel voor leerlingen die worden verwijderd van een openbare school als van een bijzondere school.

Tijdens de bezwaarprocedure hoeft de school het kind niet toe te laten. Als ouders toch willen dat hun kind wordt toegelaten, kunnen ouders om een voorlopige voorziening vragen bij de bestuursrechter (indien het een openbare school betreft). Als het gaat om een school voor bijzonder onderwijs kunnen ouders een kort geding aanspannen bij de civiele rechter. In het laatste geval dienen ouders zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat.

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. In het laatste geval dienen ouders zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat.

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 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.