

Rechten en plichten van ouders, leerlingen en leraren in de school

2017



Rechten en plichten van ouders, leerlingen en leraren in de school

Een inleiding en handreiking met vragen en antwoorden voor leraren
in het primair en voortgezet onderwijs.

Brochure Algemene Onderwijsbond (AOB)

Auteurs ¹

Pieter Huisman

m.m.v. Frans Brekelmans en Marianne van Es

Redactie

Ad Kikkert

Datum

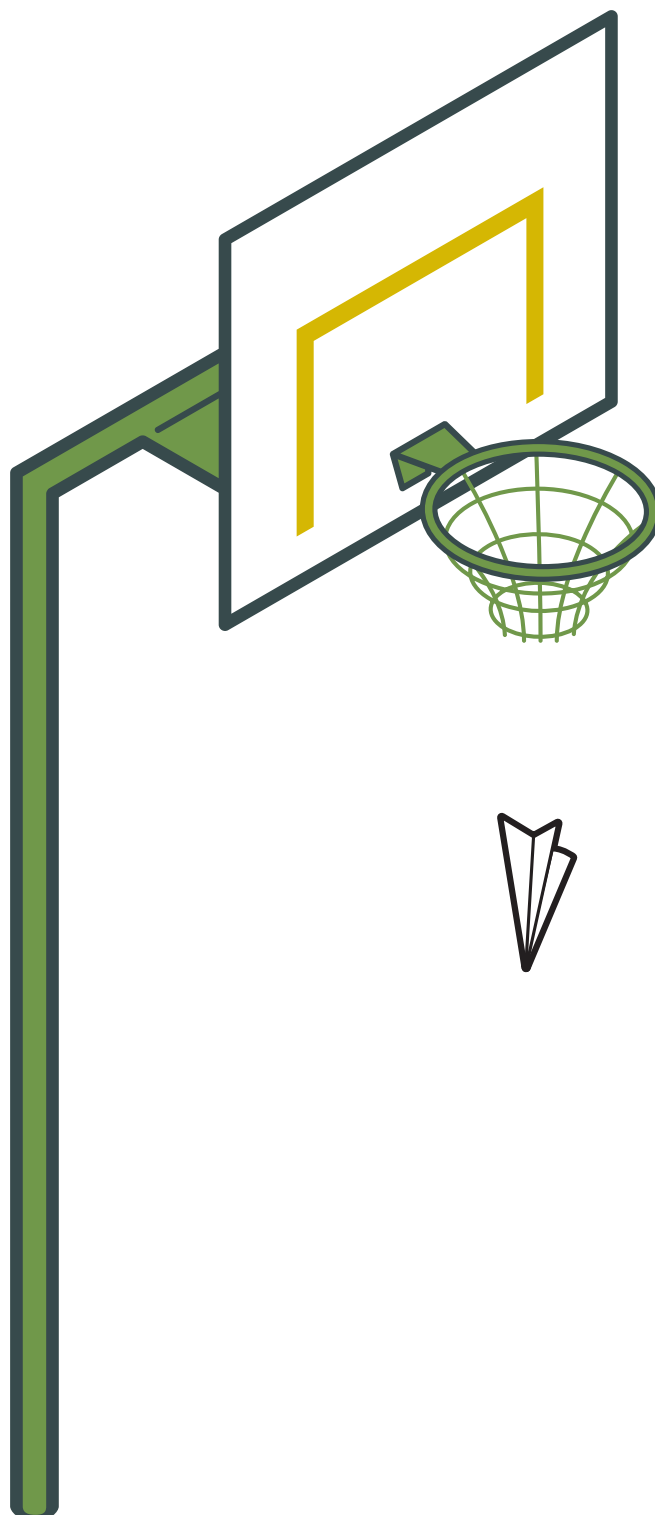
Mei 2017

Vormgeving

Ivo de Boer en Poter van Dorst

Druk

Drukkerij Badoux



¹ Pieter Huisman is hoogleraar onderwijsrecht (Erasmus School of Law), Frans Brekelmans en Marianne van Es zijn werkzaam bij de AOb.

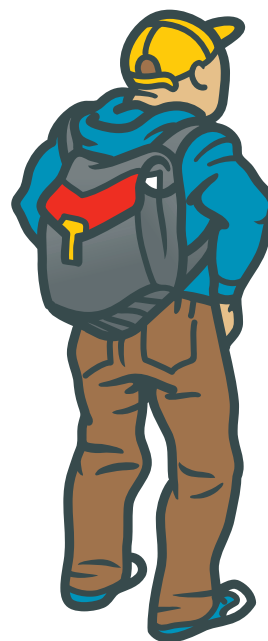
Voorwoord

Ouders worden in toenemende mate juridisch mondiger; leraren merken dat hun gezag niet meer vanzelfsprekend is, en dat hun (professionele) oordeel soms in twijfel wordt getrokken. Ook zijn er nogal wat verwachtingen van ouders richting de school en het team over welke resultaten kunnen worden bereikt met (individuele) leerlingen en welke zorgplichten er zijn, bijvoorbeeld bij het toezicht op leerlingen of het begeleiden van (zorg)leerlingen. In hoeverre ben ik verplicht om (gescheiden) ouders te informeren? Ben ik ook verplicht medische handelingen te verrichten bij leerlingen? In hoeverre kan mijn professionele oordeel over een leerling juridisch aangetast worden?

Deze brochure is gericht op leraren in het primair en voortgezet onderwijs, inclusief het middenkader (coördinatoren). De keuze voor de thema's is gericht op situaties waar leraren zelf (mede)verantwoordelijk voor zijn. Dit betekent dat zaken die het beleid van de school betreffen, of waar in eerste instantie het bevoegd gezag verantwoordelijk voor is (besturing, medezeggenschap et cetera), niet zullen worden behandeld. We wijzen er uitdrukkelijk op dat in de brochure ook geen arbeidsrechtelijke zaken aan de orde komen.

Het doel van deze brochure is om een handzaam en praktisch gericht overzicht te geven van wederzijdse rechten en plichten van leraren in relatie tot ouders en leerlingen, aan de hand van een korte inleiding met een aantal uitgangspunten en vervolgens bespreking van praktijkvragen². Daar waar in de sectoren primair en voortgezet onderwijs verschillen aanwezig zijn, is dit aangegeven. We zullen omwille van de leesbaarheid niet uitgebreid verwijzen naar wetsartikelen of rechtspraak.

De auteurs bedanken Ad Kikkert voor de voortreffelijke bewerking van de tekst.



² Deze vragen, en de antwoorden, zijn veelal afkomstig van casussen van de Landelijke Klachtencommissie, zie www.onderwijsgeschillen.nl en P.W.A. Huisman (red.), *Basisboek Onderwijsrecht. Een inleiding op de onderwijswet- en regelgeving in primair en voortgezet onderwijs*, SDU, Den Haag 2014. Marianne van Es en Frans Brekelmans hebben aan dit boek meegewerkt.

Afkortingen

| | |
|----------------|---|
| AMK | Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, per 1 januari 2015 opgegaan in Veilig Thuis |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| AMvB | Algemene Maatregel van Bestuur |
| BW | Burgerlijk Wetboek |
| CRM | College voor de Rechten van de Mens |
| GPO | Geschillencommissie passend onderwijs |
| LKC | Landelijke Klachtencommissie Onderwijs |
| WEC | Wet op de expertisecentra |
| Wgbh/cz | Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte |
| Wot | Wet op het onderwijstoezicht |
| WPO | Wet op het primair onderwijs |
| WVO | Wet op het voortgezet onderwijs |
| Wbp | Wet bescherming persoonsgegevens |

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| 1. Juridische kaders van het onderwijs | 6 |
| 2. Juridische besluiten en procedures | 10 |
| 3. Klachtrecht | 12 |
| 4. Juridische spelregels bij informatieverstrekking en communicatie met ouders | 15 |
| 5. Zorgplicht voor een veilige school | 23 |
| 6. Zorgplicht voor het geestelijk welzijn en goed onderwijs | 28 |
| 7. Kaders bij maatregelen tegen ongewenst gedrag van leerlingen | 34 |
| 8. Inrichting van het onderwijs en beoordeling van leerlingen | 39 |
| 9. Passend onderwijs en de omgang met zieke of gehandicapte leerlingen | 44 |

1.

Juridische kaders van het onderwijs

Wetten en onderwijswetten

Dit hoofdstuk geeft kort en praktisch de juridische kaders weer waarbinnen de relatie tussen ouders, leerlingen en de school wordt geregeld. Deze relatie is onder andere vastgelegd in de onderwijswetten, maar vooral in de 'schooleigen' regels, zoals genoemd in de schoolgids, het leerlingenstatuut en de verschillende protocollen of gedragscodes.

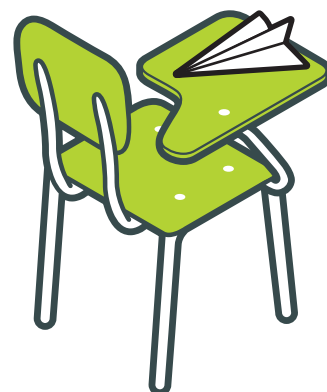
De rechten en plichten van leerlingen, ouders, personeel, directie en bestuur van de school worden op verschillende plaatsen geregeld. Om te beginnen zijn er de 'harde' normen die opgenomen zijn in de onderwijswetten. In het primair onderwijs gaat het daarbij om de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op de expertisecentra (WEC), in het voortgezet onderwijs om de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Soms worden onderdelen niet in de onderwijswet zelf geregeld maar in regeringsbesluiten of Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). In het voortgezet onderwijs zijn bijvoorbeeld regels over de toelating en de verwijdering van leerlingen en het eindexamen niet opgenomen in de WVO zelf, maar in het Inrichtingsbesluit VO en het Eindexamenbesluit.

Er zijn daarnaast nog wetten op het onderwijs van toepassing die in algemene zin de relaties regelen tussen burgers onderling, het privaatrecht. Dit in tegenstelling tot het publiekrecht dat het recht tussen burger en overheid regelt. Stelt een ouder een school aansprakelijk vanwege een ongeluk op school, dan gebeurt dat niet op grond van de WPO maar op grond van het privaatrecht, het Burgerlijk

Wetboek (BW), waarin het aansprakelijkheidsrecht is geregeld. Verder is er nog een heel scala aan andere wetten waar scholen zich aan moeten houden in de relatie met ouders en leerlingen; denk aan het strafrecht (Wetboek van Strafrecht) of de privacywetgeving (Wet bescherming persoonsgegevens), maar ook het familierecht (geregeld in het BW) dat de (informatie)rechten regelt van gescheiden ouders.

De wetten vormen de 'harde' grenzen waarbinnen scholen, maar ook leraren en ouders moeten opereren. In voorkomende gevallen zal de rechter beslissen of het recht door de school of de ouder en de leerling goed is toegepast.

Scholen worden gecontroleerd op de naleving van de onderwijswetten door de Onderwijsinspectie. Zij hanteert eigen normen bij de interpretatie van de wettelijke verplichtingen, juridisch 'beleidsregels' genoemd. Deze beleidsregels, het onderzoekskader³, geven aan scholen inzicht op welke wijze de Inspectie een bepaalde regel zal interpreteren. Soms werkt de Inspectie een bepaalde norm verder uit, zonder dat daarvoor direct een aanknopingspunt in de wet te vinden is.



³ www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders.

Een voorbeeld is het didactisch handelen van leraren:

Op3. Didactisch handelen

Het didactisch handelen van de leraren stelt leerlingen in staat tot leren en ontwikkelen.

Basiskwaliteit

De leraren plannen en structureren hun handelen met behulp van informatie die zij over leerlingen hebben. Zij zorgen ervoor dat het niveau van hun lessen past bij het beoogde eindniveau van leerlingen. De aangeboden leerstof is logisch opgebouwd binnen een reeks van lessen alsook binnen één les.

De leraren creëren een leerklimaat waardoor leerlingen actief en betrokken zijn. Met geschikte opdrachten en heldere uitleg structureert de leraar het onderwijsaanbod zodanig dat de leerling zich het totale leerstofaanbod eigen kan maken.

De leraren stemmen de instructies, begeleiding, opdrachten en onderwijstijd af op de behoeften van groepen en/of individuele leerlingen. De afstemming is zowel op ondersteuning als op uitdaging gericht, afhankelijk van de behoeften van leerlingen.

Bron: onderzoekskader VO 2017, Onderwijsinspectie.

Kwaliteitsaspect 4

Het schoolklimaat wordt gekenmerkt door veiligheid en respectvolle omgangsvormen.

- 4.1 De ouders zijn betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.
- 4.2 De leerlingen voelen zich aantoonbaar veilig op school.
- 4.3 Het personeel voelt zich aantoonbaar veilig op school,
- 4.4 De school heeft inzicht in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op de school voordoen.
- 4.5 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school.
- 4.6 De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op de afhandeling van incidenten in en om de school.
- 4.7 Het personeel van de school zorgt ervoor

dat de leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en anderen omgaan.

De Inspectie baseert deze norm op een bepaling in de Wet voortgezet onderwijs. De toelichting zegt het volgende: "Uit artikel 2, tweede lid, WVO vloeit voort dat voor een ononderbroken ontwikkeling de volgende voorwaarden gelden:

- Er is sprake van een klimaat dat leren mogelijk maakt.
- De uitleg is helder.
- De les verloopt gestructureerd.
- Het niveau sluit aan bij de leerling én past bij het te halen eindniveau."

Ouders en leerlingen kunnen scholen of leraren niet aanspreken op het niet naleven van deze normen. Het gaat meer om een extra indicator bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Een onvoldoende op een indicator die niet in de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) staat genoemd, kan nooit leiden tot ingrijpen van de Inspectie als er niet tevens tekortkomingen zijn op andere terreinen die wel in deze wet staan genoemd, zoals onvoldoende opbrengsten van het onderwijs. Onderwijswetgeving is erg veranderlijk. Een incident waarbij een leerling zelfmoord pleegde omdat hij werd gepest, zorgde voor veel ophef in de media en de politiek. Daarom is de wet gewijzigd en heeft de school nu een plicht om te zorgen voor 'sociale veiligheid' in de school (zie hoofdstuk 6).

Handelen binnen de regels van de school

De onderwijswetten (WPO, WEC en WVO) geven slechts enkele randvoorwaarden, bijvoorbeeld dat ouders recht hebben op een schoolgids waar bepaalde informatie in staat over de doelen van de school, de zorg voor kinderen met leerachterstanden of juist hoogbegaafdheid et cetera. Maar er zijn meer regels waar iedereen zich binnen de school aan moet houden: zo wordt in het voortgezet onderwijs een leerlingenstatuut gehanteerd waarin de rechten en plichten van de leerlingen vastliggen. In het leerlingenstatuut worden in elk geval voorschriften opgenomen, "streckende tot handhaving van de goede gang van zaken binnen de instelling en de wijze waarop uit-

voering wordt gegeven aan de bescherming van gegevens uit de persoonlijke levenssfeer.”

De onderwijswetten verplichten het schoolbestuur voor het personeel een meldcode vast te stellen, waarin stapsgewijze wordt aangegeven hoe met signalen van huishoudelijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan en die er redelijkerwijs aan bijdraagt dat zo snel en adequaat mogelijk hulp kan worden geboden.

Er moet dus een leerlingenstatuut (voortgezet onderwijs) en een meldcode (primair en voortgezet onderwijs) worden vastgesteld, maar wat er precies in het reglement of de code moet staan wordt overgelaten aan het bestuur, waarbij de medezeggenschapsraad wel inspraak heeft.

Naast de wettelijke kaders is er dus veel niet ‘centraal’ in een wet vastgelegd, maar in regels van de school zelf. Als het gaat om de relatie tussen ouders/leerlingen en de school laten de overheid en de wetgever veel over aan de scholen zelf. De gedachte daarachter is dat de wetgever niet te veel formeel moet regelen in de pedagogische relatie tussen leraar en leerling, en de relatie tussen ouder en school. Of en hoe scholen gedragsregels of codes, kledingregels of misschien zelfs ‘gedragscontracten’ opstellen, is ter beoordeling van de school zelf, zolang dat maar binnen kaders van de wet gebeurt. Zo mag een code of gedragscontract niet discrimineren.

Het is bij het opstellen van regels wel aan te raden zoveel mogelijk eenduidig en transparant te zijn. Zo worden gedragsregels of kledingregels voor bepaalde groepen of individuele leerlingen mogelijk afgekeurd door de rechter, omdat de WVO zegt dat daarvoor betere instrumenten voorhanden zijn, zoals het leerlingenstatuut.

Casus bomberjacks

Op een vo-school was sprake van spanning tussen groepen leerlingen, met ordeproblemen als gevolg. Een groep leerlingen droeg zwarte legerlaarzen, een spijkerbroek, een zwarte trui (van het merk Lonsdale, ook wel bomberjacks genoemd) en gemillimeterd haar. De leden van deze groep, van wie sommigen zo nu en dan verbaal uiting gaven aan sympathie voor het rechts-extremistische gedachtegoed, werden door de overige leerlingen nazi's genoemd en kregen het aan de stok met een groep allochtone leerlingen. Het bevoegd gezag greep in om de orde te handhaven en vroeg de groep leerlingen een convenant te ondertekenen. De ouders vonden dat een inbreuk op hun grondwettelijke vrijheid van meningsuiting. De rechter meende dat in beginsel het bevoegd gezag de ruimte moet hebben om de orde te handhaven, maar daarbij wel proportioneel en met de juiste instrumenten moet handelen. In dit geval was het algemeen geldende leerlingenstatuut het aangewezen middel, en niet de individuele overeenkomsten. "Deze weg (van het leerlingenstatuut) waarborgt niet alleen dat door het horen van de leerlingenraad wordt nagegaan wat nodig en zinvol is, maar leidt ook tot de beperkingen die voor alle leerlingen gelijkelijk gelden, hetgeen een eis is waaraan zeker een maatregel op een vlak als hier aan de orde, behoort te voldoen", zo concludeerde de rechter.

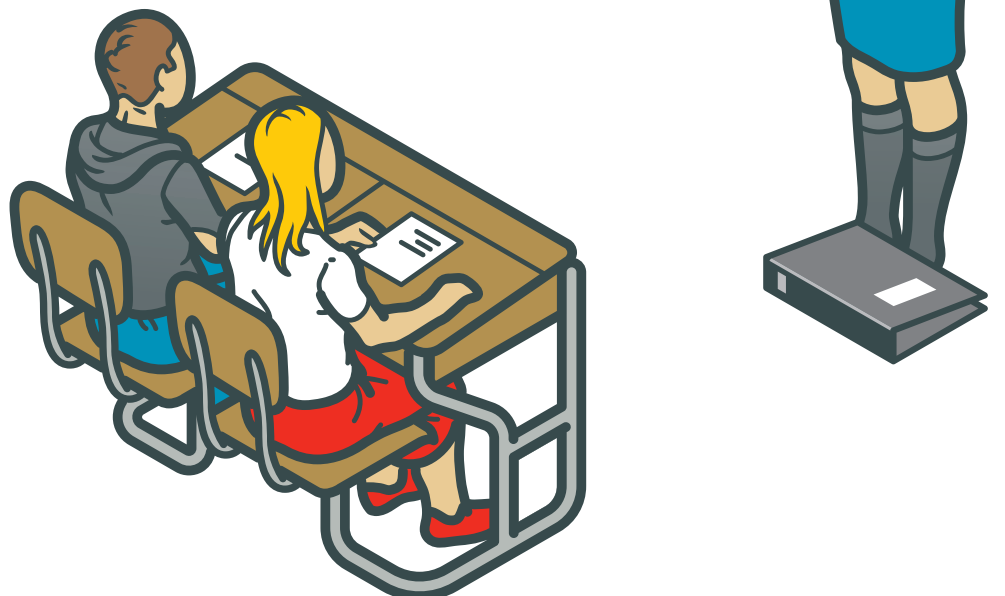
Het belang van (onderwijs)wetskennis en rechten/plichten

De geschetste casus laat zien hoe belangrijk het is om over bepaalde regels voor leerlingen en ouders tevoren goed te communiceren en ze bekend te maken. Het gaat erom dat ouders en leerlingen ook de juiste verwachtingen krijgen van de school: wat kunnen de school en het team waarmaken als het gaat om goed onderwijs, veiligheid, maatregelen tegen pesten, begeleiding van leerlingen, medische handelingen bij leerlingen met een handicap, communicatie met gescheiden ouders enzovoorts.

Voorkomen is beter dan genezen, ook bij calamiteiten in de school die kunnen leiden tot juridische claims. Er zijn enkele basisprincipes rondom juridisch juist handelen. Bij het nemen van beslissingen ten opzichte van leerlingen en ouders gelden de volgende vuistregels: wees duidelijk, motiveer beslissingen, schakel waar nodig externe deskundigen in die de beslissing mede kunnen ondersteunen, maak afspraken met ouders en leerlingen wanneer leerlingen een probleem hebben of zelf een probleem veroorzaken, en kom afspraken na. Volg daarbij de door de school vastgestelde regels, afspraken en protocollen: iedereen binnen de school moet dus op de hoogte zijn van die afspraken, informeer je en communiceer met anderen in het team. Zorg dat de communicatie ook goed is te na te gaan: wanneer is er met wie gepraat, wat is er toen afgesproken, wie zou wat doen?

Het voorafgaande leert dat wanneer de school een maatregel tegen een leerling wil nemen, bijvoorbeeld hem wil schorsen voor enkele dagen, de school moet nagaan welke bepalingen de onderwijswetgeving op dit punt kent, maar zeker zo belangrijk is om na te gaan welke bepalingen in het leerlingenstatuut over schorsing staan. Weten wat je rechten en plichten zijn kan de leraar (en de school) behoeden

voor schade, schade in de zin van verlies van geld en tijd, maar misschien ook de goede naam van de school en je integriteit als professional. Kennis van de rechten en plichten kan de school en het team ook steviger gesprekspartner maken ten opzichte van ouders, die – vaker dan vroeger – sneller een beroep doen op rechtsbijstand. Soms is dat terecht, omdat de school niet weet welke plichten er zijn vanuit verschillende wetten (zoals het belang van privacy van leerlingen). Aan de andere kant is er ook onnodige angst bij scholen en leraren dat zij voor alles en nog wat aansprakelijk en verantwoordelijk zijn. Deze brochure wil daarover in de volgende hoofdstukken meer helderheid geven, zodat scholen en leraren zich vooral kunnen richten op het primaire proces: goed onderwijs geven!



2.

Juridische besluiten en procedures

Handelingen van leraren op school ten opzichte van ouders en leerlingen scheppen juridische feiten. Hoe komen die tot stand? Wie neemt juridisch gezien nu het besluit, wie is verantwoordelijk? Waar kunnen ouders juridisch hun gelijk halen? En waarom is wetskennis eigenlijk van belang voor leraren?

Hoe worden besluiten genomen en wie neemt deze?

De Grondwet bepaalt dat er in Nederland openbare en bijzondere scholen zijn. Zowel openbare als bijzondere scholen hebben autonomie; ze krijgen rechtstreeks geld van de minister van onderwijs.

Juridisch gezien worden besluiten niet genomen door de rector of directeur in eigen persoon, maar namens – zoals de onderwijswet dat zegt – het ‘bevoegd gezag’. Het bevoegd gezag is over het algemeen het bestuur van de school. Scholen bestaan juridisch gezien eigenlijk niet. Er zijn natuurlijk gebouwen met leerlingen en leraren, maar juridisch gezien kan de school niet handelen. Daarvoor is een juridische constructie nodig en dat worden rechtspersonen genoemd. Het is dus de rechtspersoon die de school in stand houdt. Een rechtspersoon is bijvoorbeeld de stichting. Veel scholen, zowel openbare als bijzondere, worden in stand gehouden door een stichting. Die rechtspersoon (stichting) is eigenlijk juridisch aansprakelijk voor alles wat er binnen de schoolmuren en tijdens schooluren gebeurt. Het is ook (bijna) altijd de rechtspersoon die in rechtszaken wordt betrokken. De stichting wordt bestuurd en vertegenwoordigd door een (college van) bestuur, en dat bestuur draagt bepaalde taken op aan

bijvoorbeeld de directeur of rector. Ook de leraar kan bepaalde handelingen verrichten uit naam van de school (juridisch gezien dus de rechtspersoon). De wet geeft aan het bevoegd gezag bepaalde rechten, in juridische taal: ‘bevoegdheden’. Simpel gezegd zijn bevoegdheden juridische gronden (in de wet of reglementen opgeschreven) om handelingen, desnoods met dwang, uit te voeren. Zo is de schorsing van een leerling volgens de wet een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het bestuur van de school krijgt van de wet de bevoegdheid, de afdwingbare macht, om een leerling definitief van school te sturen. Te genover de macht van een bestuur staat ook altijd rechtsbescherming en er moet ook een behoorlijke procedure worden gevolgd. De wet zegt bijvoorbeeld dat, voordat die leerling wordt verwijderd, het bestuur de (groeps)-leraar moet horen.

Juridische procedures tegen een besluit

Stel nu dat een leerling wordt geschorst, wat kan hij of zij – in veel gevallen namens hem de ouders – dan doen tegen dat besluit? Er zijn in het onderwijs veel instanties waar geschillen kunnen worden voorgelegd. Er zijn interne instanties (die aan de school of het schoolbestuur zijn verbonden), maar ook externe instanties die onafhankelijk van de school oordelen.

Hierna zullen we verschillende voorbeelden noemen van mogelijke instanties buiten de rechter. Zo zijn er klachtencommissies waar een ouder kan klagen over het gedrag van een leraar (zie hoofdstuk 3). Als een leerling of ouder zich gediscrimineerd voelt op grond van godsdienst, seksuele geaardheid et cetera op grond van de Algemene

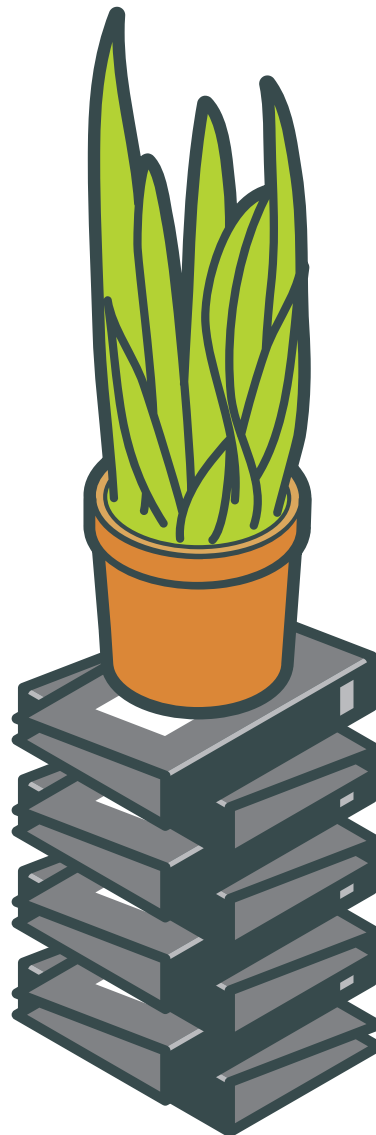
wet gelijke behandeling (bijvoorbeeld bij een besluit tot niet-toelating) kan hij of zij een niet-bindend oordeel vragen aan het College voor de Rechten van de Mens in Utrecht (CRM). Geschillen over verwijzing, verwijdering of niet-toelating in het kader van passend onderwijs, of geschillen tussen schoolbestuur en medezeggenschapsraad worden ook door aparte geschillencommissies behandeld. Vaak kent de onderwijswetgeving ook nog aparte interne voortrajecten, bijvoorbeeld als er een geschil ontstaat over een onregelmatigheid tijdens een eindexamen. In dat geval dient – ingevolge het Eindexamenbesluit – de leerling eerst een procedure te voeren bij een beroepsinstantie van de school.

In laatste instantie is er de gang naar de rechter (hier zal altijd het bevoegd gezag als verantwoordelijke verschijnen). De vraag welke rechter oordeelt, verschilt voor het openbaar en het bijzonder onderwijs. Er zijn verschillende rechtbanken in Nederland, opgedeeld in regio's of arrondissementen. Deze kennen verschillende afdelingen of kamers voor bestuursrecht (dat te maken heeft met de overheid) en civiel recht (geschillen tussen particulieren). De kamers zijn wel bij elkaar ondergebracht.

Hoewel openbare en bijzondere scholen aan dezelfde onderwijswetten moeten voldoen, maakt het voor de rechtsbescherming, naar welke rechter je gaat, toch uit of de leerling op een openbare of bijzondere school zit. Een voorbeeld: weigert een openbare school een leerling toe te laten, te schorsen of te verwijderen, dan moet de bestuursrechter oordelen. Bij de bijzondere school is het de burgerlijke rechter die oordeelt. Dat verschil heeft te maken met de toepassing van een wet die de besluiten van overheden regelt, de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Die wet is ook van toepassing op openbare scholen voor zover het om besluiten gaat waar feitelijk het recht op toegang tot onderwijs wordt ontzegd, zoals een schorsing of verwijdering. Maar een beslissing om de leerling die te laat komt een middag te laten terugkomen of een extra les op te dragen, wordt niet aangemerkt als een bestuursrechtelijk besluit en kan dan niet bij de bestuursrechter worden aangevochten. Zit een leerling op een bijzondere school en deze leerling wordt bijvoorbeeld verwij-

derd, dan volgt een spoedzitting (kort geding) bij de burgerlijke rechter.

Eerst is er een voortraject: de bezwaarschriftenprocedure, waarin het schoolbestuur zelf eerst nog eens kijkt naar de beslissing. Daarna kan de ouder in beroep gaan bij de rechter. In veel gevallen zal er eerst een klacht worden ingediend (zie hoofdstuk 3).



3.

Klachtenrecht

In dit hoofdstuk bespreken we allereerst het klachtenrecht in het onderwijs. De stap naar de rechter zal voor veel ouders te ver gaan, de relatie met de school wordt dan immers onder behoorlijke spanning gezet. Een geschil met de school of de leraar zal in eerste instantie binnen de school moeten worden opgelost. Als dat niet lukt is een mogelijke vervolgstap een oordeel te vragen van een klachtencommissie. Veel scholen zijn aangesloten bij de Landelijke Klachtencommissie (LKC) in Utrecht. Een belangrijk uitgangspunt bij de behandeling van klachten is communicatie: veel klachten bij de LKC zijn gegrond verklaard omdat de school bepaalde beslissingen onvoldoende aan de ouders heeft overgebracht, onvoldoende een beslissing heeft gemotiveerd of willekeurig heeft gehandeld.

Wat is de functie en wie kunnen waar klagen?

Van de klachtenregeling in het primair en voortgezet onderwijs die sinds 1998 verplicht is, wordt vaak (een paar honderd maal per jaar) gebruik gemaakt. Dit komt omdat de klachtencommissie een laagdrempelige commissie is. De klachtenregeling wordt door de wetgever als een belangrijk element gezien van de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs op de school. Een klacht is feitelijk een advies aan de school om bepaalde zaken, bijvoorbeeld in de communicatie met ouders, te verbeteren. De klachtenregeling is opgenomen in artikel 14 van de WPO, artikel 23 van de WEC en artikel 24b van de WVO.

Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat er een klachtenregeling is. Veel schoolbesturen kiezen ervoor om zo'n commissie niet zelf in stand te houden, maar zich in plaats daarvan aan te sluiten bij een landelijke klachtencommissie⁴.

Alleen degene die zelf deel uitmaakt van de schoolgemeenschap kan klagen. Dat zijn dus ouders en leerlingen, maar ook leerkrachten, de directeur en de rector kunnen klagen. Ook ex-leerlingen en hun ouders kunnen klagen⁵. Een klacht moet gaan over een gedraging of beslissing van de directeur of rector van de school, het schoolbestuur, een leerkracht, ondersteunend personeel, een vrijwilliger, een stagiair of een overblijfskracht, kortom: iedereen die deel uitmaakt van de schoolgemeenschap. Het is mogelijk om over alles te klagen. De klacht moet wel betrekking hebben op (het uitblijven van) een gedraging of beslissing. De klager hoeft daarbij niet zelf getroffen te zijn door het betreffende gedrag/besluit. Er kan ook voor anderen worden geklaagd. Bijvoorbeeld, ouders kunnen klagen over hoe een leerling – niet zijnde hun eigen kind – door een leraar in de klas wordt bejegend. De klachtencommissie komt tot een oordeel over de gegrondheid van de klacht. Dit oordeel is een advies aan het schoolbestuur, maar het is niet bindend; de commissie kan bijvoorbeeld niet zeggen dat een leerling alsnog moet worden toegelaten. Het schoolbestuur kan het oordeel van de commissie naast zich neerleggen (al gebeurt dat niet veel). Aan de klager en de commissie dient het bestuur mede te delen of het oordeel van de commissie wordt gedeeld, en zo ja, welke maatregelen naar aanleiding van het oordeel worden getroffen.

⁴ Zie www.onderwijsgeschillen.nl.

⁵ Ook ouders die hun kinderen willen aanmelden, maar afgewezen worden, kunnen daarover klagen.

De medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht ten aanzien van de vaststelling of wijziging van de klachtenregeling. Verder is het bevoegd gezag gehouden de medezeggenschapsraad in te lichten over een klacht die gegrond is verklaard en over de eventuele maatregelen die het bevoegd gezag naar aanleiding van het oordeel zal nemen.

Andere routes: interne klachtenbehandeling en mediation

Naast de formele klachtenbehandeling zien we ook twee andere mogelijke routes van klachtbehandeling: de interne klachtenbehandeling en mediation. In het jaarverslag 2014 van de Klachtencommissie worden deze routes beschreven.

De eerste route, de interne klachtenbehandeling, werkt als volgt. Als uit het verzoekschrift van de klager blijkt dat er op bestuursniveau mogelijk nog gewerkt kan worden aan een oplossing van de klacht, onderzoekt de secretaris van de LKC of de klager bereid is mee te werken aan een poging van het schoolbestuur om de klacht onderling op te lossen. Deze optie kan geschikt zijn wanneer het vermoeden bestaat dat de klacht snel op school- of bestuursniveau kan worden opgelost en het bestuur nog niet bij de klacht betrokken is geweest. Als de interne klachtenbehandeling niet leidt tot een oplossing, kan desgewenst als tweede route een mediationtraject in gang worden gezet of als derde route een formele klachtenbehandeling door de LKC plaatsvinden. Mediation is een vorm van conflictbeslechting waarin partijen vrijwillig met behulp van een onafhankelijke derde proberen het geschil op te lossen.

Het verdient natuurlijk de voorkeur om het geschil via de eerste twee routes op te lossen. Beide partijen komen dan in goed overleg tot een oplossing. Het aantal zaken dat via een van deze twee routes wordt afgedaan stijgt.

De klachtenprocedure

De derde mogelijkheid is de formele procedure. Na haar beslissing de klacht in behandeling te nemen, stelt de klachtencommissie de directeur en het bevoegd gezag van de school

er schriftelijk van op de hoogte dat een klacht is ingediend. In de brieven aan het bevoegd gezag en aan de directeur geeft de klachtencommissie steeds aan wat de inhoud van de klacht is. Het bevoegd gezag en de directeur weten dan waarover de klacht gaat en kunnen desgewenst proberen de klacht op een andere wijze op te lossen.

Tegelijk met de mededeling aan het bevoegd gezag en de directeur van de school, wordt de verweerder schriftelijk van de klacht op de hoogte gebracht en wordt deze in de gelegenheid gesteld om schriftelijk verweer te voeren. Dit verweer noemt men een verweerschrift. De klachtencommissie stuurt in dit geval de klacht door naar verweerder met het verzoek om binnen een bepaalde termijn een verweerschrift in te dienen. Verweerder is degene over wie geklaagd wordt. Er kan ook sprake zijn van meer verweerders. De reglementen van de klachtencommissies noemen een termijn voor het indienen van het verweerschrift. Zo staat in de reglementen van de landelijke klachtencommissies dat de klacht niet-ontvankelijk⁶ is, indien deze betrekking heeft op een gedraging die zich meer dan een jaar vóór het indienen van de klacht heeft voorgedaan zonder dat er bijzondere redenen zijn die de overschrijding van die jaartermijn rechtvaardigen. Geen bijzondere reden is dat de ouders in het belang van hun kind enige rust hebben ingebouwd alvorens een klacht in te dienen. Onbekendheid met de klachtenprocedure is evenmin een bijzondere reden.

De klachtencommissies vereisen voorts dat de klager een belang heeft. In het geval dat het schoolbestuur de klacht al gegrond had verklaard oordeelde de klachtencommissie dat de ouders geen belang meer hadden bij behandeling van de klacht. Ook als een andere (gerechtelijke) instantie al een oordeel heeft gegeven verklaart de klachtencommissie zich niet-ontvankelijk. De landelijke klachtencommissie stelt dat de klacht betrekking dient te hebben op de 'kwaliteit van het onderwijs', waaronder zij verstaat 'het pedagogisch klimaat in de klas op school'. Veel klachten van personeel worden niet-ontvankelijk verklaard met de motivering dat deze van 'rechtspositionele aard' zijn. Degene waarover geklaagd wordt (de verweerder) ontvangt uiteraard het

⁶ Niet-ontvankelijk wil zeggen dat de commissie de klacht niet inhoudelijk gaat behandelen.

klaagschrift en alle daarbij behorende stukken. Want de verweerder moet precies weten waar de klacht over gaat en waartegen hij zich moet verweren. De verweerder weet dan ook over welke informatie de klachtencommissie al beschikt.

De verweerder heeft (net als de klager) het recht zich van rechtsbijstand te voorzien. Dit betekent dat partijen de hulp van een advocaat of een andere rechtsbijstandverlener (bijvoorbeeld een jurist van een vakbond) kunnen inroepen. Het inschakelen van een gemachtigde is geen noodzakelijkheid. In veel gevallen kunnen partijen zelf heel goed verwoorden wat zij vinden dat de klachtencommissie moet weten om zich een oordeel te kunnen vormen. De klachtencommissie kan niet, zoals bijvoorbeeld de rechter, een van de partijen veroordelen tot het betalen van de kosten.

Belangrijkste beginsel: communicatie!

Veel klachten hebben betrekking op de communicatie tussen school, ouders en/of leerlingen en/of derden. Er kunnen globaal drie soorten klachten worden onderscheiden, klachten over:

- communicatie in de brede zin van het woord;
- informatieverstrekking aan derden;
- informatieverstrekking aan gescheiden ouders.

Bij de beoordeling van klachten over communicatie beoordelen de klachtencommissies niet de onderliggende beslissing of gedraging. In de meeste klachten binnen dit thema stellen klagers dat de school onzorgvuldig heeft gecommuniceerd, met name door het te laat of niet-melden van belangrijke zaken. De LKC toetst of de school over belangrijke zaken duidelijk en tijdig heeft gecommuniceerd. Zo moet de school incidenten tijdig met de ouders bespreken en contact opnemen met de ouders als een leerling slechter gaat presteren, een leerachterstand oploopt en/of de overgang naar een volgende klas in gevaar komt. Opvallend is dat veel klachten die in hoofdzaak een ander thema raken, worden ondersteund met een klacht over de wijze van communiceren. Ouders en leerlingen voeren aan dat scholen weigeren gesprekken te voeren of

in onduidelijke bewoordingen communiceren met de ouders. Over de door de school gekozen bewoordingen en de intensiteit van gevoerde gesprekken laat de LKC zich echter niet uit, mits de school zich respectvol heeft opgesteld. De LKC toetst in die gevallen marginaal. Marginale toetsing wil zeggen: de commissie toetst of de school in het gegeven geval in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, het besluit had mogen nemen. Zij oordeelt dan niet over de inhoud van het besluit zelf, maar kijkt alleen of het besluit op de juiste manier tot stand is gekomen.

De klachtenprocedure zelf moet ook aan bepaalde maatstaven voldoen. Zo oordeelde de LKC dat een behandeling van vijf maanden te lang was, nu er geen omstandigheden waren die maakten dat het onderzoek een dergelijke lange duur nodig had. Ook was de reactie van de school op een interne klacht onvoldoende gemotiveerd, omdat klagers daaruit onvoldoende konden opmaken welke stappen het bevoegd gezag in het kader van de klachtbehandeling had ondernomen. Verder mag van een schooldirecteur uit het oogpunt van zorgvuldige klachtbehandeling verwacht worden dat hij een klacht doorstuurt naar de juiste persoon. Hoewel het indienen van een klacht er niet aan in de weg hoeft te staan dat de school de onderliggende problemen zelf probeert op te lossen, is het niet klachtwaardig dat de directeur in afwachting van de klachtbehandeling het hervatten van het gesprek met de ouders heeft opgeschort.

Wanneer de school zelf een klacht behandelt zonder de ouders te horen (of de leraar), is dat ook niet juist, evenals het niet goed afwegen van de visies van partijen en geen informatie geven over hoe de school tot een besluit is gekomen. Ook het niet erkennen dat een klacht een klacht is, of slechts verwijzen naar de schoolgids voor de procedure, kan volgens de LKC niet. Het is de directeur die de ouder moet informeren over de mogelijke stappen en het initiatief moet nemen dat een gewenste afspraak met de directie en/of het bestuur daadwerkelijk wordt gemaakt. In de volgende hoofdstukken verwijzen we naar de verschillende uitgangspunten die de LKC hanteert bij bijvoorbeeld pedagogische begeleiding.



4.

Juridische spelregels bij informatieverstrekking en communicatie met ouders

Ouders hebben recht op informatie en de school heeft de plicht tot communicatie, maar hoever gaat dat precies? En wat doe je met gescheiden ouders? In dit hoofdstuk kijken we naar de juridische kaders rond communicatie met ouders. Privacyaspecten spelen soms een rol en soms moet er gecommuniceerd worden met de jeugdbescherming. Tegen ouders die in hun contact met de school bedreigingen uiten of de school onder druk zetten zijn soms juridische maatregelen nodig.

Algemene rechten op informatie, plichten tot communicatie

Ouders hebben recht op informatie. Op de eerste plaats gaat het om informatie over de school zelf, via de schoolgids. Ook geeft de wet aan dat de school (het bestuur) rapporteert over de vorderingen van de leerlingen aan hun ouders. Ten aanzien van passend onderwijs (bijvoorbeeld het opstellen van een ondersteuningsplan) gelden aparte informatieverplichtingen aan ouders (zie hoofdstuk 8 van deze brochure).

Soms geeft de wet ook aan dat bij kennis van bepaalde zaken, hogere instanties geïnformeerd moeten worden. Zo is in artikel 4a lid 3 WPO, artikel 4a lid 3 WEC en artikel 3 lid 3 WVO de verplichting opgenomen dat, indien een personeelslid op enigerlei wijze bekend is geworden dat “een ten behoeve van de school met taken belast persoon” zich mogelijk schuldig maakt of heeft gemaakt aan een zedenmisdrijf ten opzichte van een leerling van de school, het personeelslid onmiddellijk het bestuur van de school daarvan in kennis moet stellen. Het bestuur is dan weer verplicht de vertrouwensinspecteur van de Onderwijsinspectie in te schakelen, en bij een redelijk

vermoeden van schuld, aangifte te doen. Ouders zijn juridisch gezien op de eerste plaats verantwoordelijk voor de opvoeding, niet de school. Scholen hebben wel een verantwoordelijkheid als zij vermoeden dat het kind slachtoffer is van mishandeling; als zij dus vermoeden dat ouders hun wettelijke plichten niet nakomen en ernstig tekortschieten. De school kan een gerichte melding doen bij Veilig Thuis (voorheen het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling) op basis van de Wet op de Jeugdzorg (artikel 53 lid 3).

Het enkele feit dat een school een melding bij Veilig Thuis doet, is in beginsel niet klachtwaardig, tenzij op voorhand evident is dat er niets aan de hand is. De weigering van ouders om hun kind op advies van de school te laten testen op autisme en dyslexie was bijvoorbeeld een geldige reden voor de school om een melding te doen wegens pedagogische verwaarlozing. Zie verder pagina 21 voor voorbeelden uit de praktijk.

Informatierecht aan gescheiden ouders

Steeds vaker ontstaan er problemen bij de vraag of en wanneer beide ouders geïnformeerd worden, wanneer deze gescheiden zijn. Wat het informatierecht betreft, heeft de wetgever de regelgeving specifiek bedoeld voor de ouder die niet met het gezag van het kind bekleed is. Allereerst is daarmee dus kennis van het begrip ‘ouderlijk gezag’ van belang. Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht om het kind te verzorgen en op te voeden. Dit betekent de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de opvoeding en de verzorging van het kind, voor zover het de leeftijd van 18 jaar niet heeft bereikt. De wetgever heeft gekozen voor het beginsel

dat het gezamenlijk gezag na een scheiding gewoon doorloopt. Het gezamenlijk gezag kan door een gerechtelijke uitspraak op verzoek van een of beide ouders alleen worden beëindigd, wanneer aannemelijk gemaakt is dat dit in het belang van het kind is. Er moet dan sprake zijn van ofwel een onaanvaardbaar risico dat het kind klem of verloren raakt tussen de ouders en niet te verwachten is dat daarin binnen korte tijd verbetering komt, ofwel dat naar het oordeel van de rechter de toekenning van het gezag aan één ouder anderszins in het belang van het kind noodzakelijk is.

Het ouderlijk gezag over een minderjarig kind kan ook uitgeoefend worden door ouders die niet met elkaar getrouwd zijn. Daartoe dienen beide ouders zich gezamenlijk te wenden tot de rechter met het verzoek om het gezamenlijk gezag vast te stellen. Het geregistreerd partnerschap heeft het gezagsbegrip uitgebreid, zodat ook over een kind dat uit een dergelijke relatie geboren is, de ouders beiden het ouderlijk gezag van rechtswege uitoefenen.

De wet schrijft de scholen voor om beide gezaghebbende ouders bij beslissingen te betrekken en niet af te wachten tot de medebetrokkenheid door de andere ouder wordt opgeëist. Door beide gezagsouders vanaf het begin van de schooltijd rechtstreeks te betrekken of in ieder geval na wijziging van de gezinsrelatie, kan voorkomen worden dat een van de ouders een achterstand ervaart en de school van partijdigheid beticht. De school heeft een actieve informatieplicht naar beide ouders die het gezag hebben. De school mag er dus niet vanuit gaan dat de ene partij de andere partij informeert, maar moet beide in een gelijke informatiepositie houden om daarmee zelfs de schijn van partijdigheid te vermijden. Bij belangrijke beslissingen, zoals de instemming voor een door de school voorgesteld onderzoek naar gedragsproblemen, moeten beide ouders toestemming geven. De school kan niet zelf beslissen wanneer ouders er niet uitkomen, dan moet een van de ouders via de rechtbank vervangende toestemming regelen.

Voor zover het gaat om kleine alledaagse beslissingen kan de school afgaan op de goedkeuring van de ouder bij wie het kind

het hoofdverblijf heeft. Echter, wanneer het belangrijke beslissingen betreft zoals de schoolkeuze voor het voortgezet onderwijs of de ouderlijke instemming voor een door de school voorgesteld onderzoek naar leer- of gedragsproblemen van het kind, moeten beide (gezags)ouders toestemming geven. Indien de gezagsouders hier samen niet uitkomen, staat de school geen zelfstandige belangenafweging open.

Zij kan alleen handelen wanneer zij van een van de ouders of via de rechtbank vervangende toestemming heeft verkregen. Wanneer geen van de ouders (mee)beweegt, kan de school zich genoodzaakt zien melding te doen bij Veilig Thuis. Een dergelijke situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen indien een van de ouders weigert om in te stemmen met een doorverwijzing naar schoolmaatschappelijk werk, terwijl de school overtuigd is van het feit dat dit in het belang van de ontwikkeling van het kind is.

Er geldt ook een informatieplicht van ouders ten opzichte van de leraar en de school. Zo moeten gescheiden ouders de school tijdig en volledig op de hoogte houden over de inhoud van de tussen beide ex-partners geldende afspraken, zeker wanneer de verhoudingen gecompliceerd en gevoelig zijn. Wanneer dat niet gebeurt, kan de school niet zomaar verweten worden partijdig te zijn.

Niet-gezagsouder

De niet-gezagsouder moet door de andere ouder worden geïnformeerd en geraadpleegd omtrent gewichtige aangelegenheden met betrekking tot de persoon van het kind. De wetgever heeft de positie van de niet-gezagsouder versterkt. De wet verplicht namelijk derden die beroepshalve beschikken over informatie aangaande belangrijke feiten en omstandigheden die het kind of diens verzorging of opvoeding betreffen, die informatie desgevraagd te verstrekken aan de ouder die niet belast is met het gezag. De niet-gezagsouder moet dus uitdrukkelijk om die informatie verzoeken. Voor scholen kan worden gedacht aan leerkrachten, schoolleiders, mentoren, intern begeleiders. De toestemming van de andere ouder voor het geven van de

gevraagde informatie is immers niet nodig. De school kan krachtens de wet op twee gronden weigeren de verzochte informatie over het kind te verstrekken, namelijk:

- als de derde die informatie ook niet op gelijke wijze aan de gezagsouder zou geven;
- als het belang van het kind zich verzet tegen het verschaffen van de gevraagde informatie.

Uit de jurisprudentie en de wetsgeschiedenis blijkt dat 'het belang van het kind' niet lichtvaardig mag worden opgenomen. Zo wordt in de wetgeschiedenis als voorbeeld van een weigeringsgrond de situatie beschreven dat een vader aan wie de omgang met het kind is ontzegd, desgevraagd niet hoeft te worden geïnformeerd over de nieuwe school waar het kind naar is uitgeschreven. De veiligheid van het kind kan in het geding komen indien de school deze informatie zou doorgeven aan de vader. De belangenafweging die de school moet maken, brengt mee dat zij zelf onderzoek moet doen of er al dan niet sprake is van een belang dat zich tegen informatieverstrekking verzet. Afwijzing van een verzoek om informatie mag niet enkel zijn ingegeven door een protest van de gezagsouder of het kind zelf.

Praktijkvragen

Een ouder zonder gezag verzoekt de laatst bekende school hem te berichten naar welke school zijn dochter is overgeschreven. Mag de school de gevraagde informatie weigeren met een beroep op de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zonder verdere gronden?

De rechter kwam in een zaak tot het oordeel dat een school de gevraagde informatie aan de vader zonder ouderlijk gezag moet verstrekken, tenzij het belang van de minderjarige zich tegen informatieverstrekking verzet. Het zonder meer afwijzen van dit verzoek met een beroep op de Wbp vond de rechter niet juist.

De advocaat van de vader vraagt informatie over de moeder in het kader van naderende echtscheiding, moet de school daarop ingaan?

Het is in beginsel niet verstandig als een school ingaat op verzoeken om informatie van (advocaten van) ouders ten behoeve van

echtscheidingsprocedures. Door daarop in te gaan kan de school de indruk wekken niet (meer) neutraal te zijn en dreigt zij zelf partij te worden in het conflict tussen de ouders. Weliswaar kan het soms alleen gaan om feitelijke informatie, maar ouders kunnen het verstrekken van objectieve informatie subjectief interpreteren. Slechts in uitzonderlijke omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer de veiligheid van het kind in het geding is, kan het verstrekken van informatie ten behoeve van een echtscheidingsprocedure verstandig en wellicht zelfs geboden zijn.

Ouder X heeft geen gezag over het kind, maar vraagt regelmatig wat de vorderingen zijn, moet de school die informatie geven?

Ja, dit valt onder het consultatierecht van de ouder. Omdat er actief om informatie wordt gevraagd, gerelateerd aan het onderwijs, is de school verplicht die informatie te geven.

Vader X heeft wel gezag over het kind, maar het kind woont bij de moeder. Vader vraagt soms hoe de situatie thuis is bij het kind, moet ik die informatie geven?

Nee, in beginsel is het informatierecht alleen gericht op de informatie over het onderwijsproces: hoe het kind het op school of in de klas doet.

Vader X en moeder Y, gescheiden, willen allebei een gesprek op de ouderavond, maar niet in gezamenlijkheid. Moeten zij hiervoor de gelegenheid krijgen?

De school moet afzonderlijk de ouders informeren of uitnodigen voor oudergesprekken. Er bestaat voor de school geen verplichting met gescheiden ouders een gezamenlijk tienminutengesprek te houden. Het recht op gelijke informatie, dat gescheiden ouders in beginsel toekomt, houdt in dat de school die informatie gelijktijdig aan beide ouders moet geven. Indien een van de ouders aangeeft onder geen beding samen met de andere ouder het oudergesprek met school te kunnen voeren, behoort de school de mogelijkheid te bieden voor een afzonderlijk gesprek. De omvang van het aantal gescheiden ouders kan de school aanleiding geven om de contactmomenten met gescheiden ouders te reguleren. Maar het informatiebeleid kan er niet toe leiden dat de school de informatie die zij aan beide ouders

dient te verstrekken nog slechts aan één van hen aanbiedt. Dit geldt overigens niet alleen voor tienminutengesprekken en rapporten, maar ook voor gesprekken die in het kader van extra zorg voor de leerling met ouders worden gehouden.

Vader X, gescheiden en bekleed met ouderlijk gezag, meldt zich op de eerste dag van het schooljaar onaangekondigd op school met het verzoek om informatie over zijn dochter. Ik weet niet of deze ouder informatie mag krijgen, mag ik hem verzoeken de school te verlaten en zeggen dat ik anders de politie zal inschakelen?

Een directeur of leraar kan zich overvallen voelen door een onaangekondigd bezoek, maar er moet wel gehandeld worden op basis van de juiste informatie en veronderstellingen. De Landelijke Klachtencommissie verwacht in zulke gevallen dat van een professional in het onderwijs mag worden verlangd dat hij of zij de-escalierend optreedt. Bijvoorbeeld door in dit geval de vader te laten weten dat de school op dat moment over onvoldoende gegevens beschikt om de gewenste informatie te geven. Vervolgens zou er op korte termijn een afspraak kunnen worden gemaakt om een en ander na nader onderzoek verder te bespreken. Daarom is het van belang goed te na te gaan wie gezag heeft over het kind.

Mag de school één of beide ouders uitsluiten van de aanwezigheid bij schoolactiviteiten, wanneer er bezwaren zijn om in elkaars aanwezigheid te zijn, om eventuele confrontaties en situaties in de school te voorkomen?

In principe gaat de school over haar eigen orde- en gedragsregels en de mogelijkheid van ouders om activiteiten te bezoeken. De school zou – na eerdere incidenten - een streng beleid ten aanzien van deelname aan en bijwonen van schoolactiviteiten door ouders kunnen instellen. Indien een van de ouders bezwaar heeft tegen de aanwezigheid van de andere ouder, worden beide ouders van de activiteit uitgesloten. Onverkorte toepassing van dit beleid komt er echter op neer dat een kwaadwillende ouder op deze wijze de andere ouder (wettelijke) rechten kan ontzeggen. Ook vanuit het perspectief van de leerling is het onwenselijk dat een onwillige houding van een van de ouders ertoe leidt dat

beide ouders niet aanwezig zijn bij schoolactiviteiten waarbij ouders worden betrokken.

De school voert als beleid geen aparte gesprekken te voeren met gescheiden ouders, kan dat?

De LKC vindt van niet. Indien een van de ouders aangeeft onder geen beding samen met de andere ouder het oudergesprek met de school te willen voeren, behoort de school de mogelijkheid te bieden voor een afzonderlijk gesprek. Dit volgt uit de verplichting neergelegd in artikel 11 WPO dat op de school een actieve informatieplicht rust om beide ouders van een leerling te informeren omtrent de vorderingen van hun kind.

De school heeft informatie verstrekt aan de Raad voor de Kinderbescherming zonder dat de vader hiervan wist, kan dat?

Een klacht bij de LKC hierover werd ongegrond verklaard. Omdat de Raad de school had geadviseerd om in het belang van de kinderen geen informatie te verstrekken zolang er nog geen uitspraak van de rechter was, had de school redelijkerwijs kunnen en mogen besluiten om de vader geen informatie te verstrekken.

Privacyverplichtingen: volgens de Wet bescherming persoonsgegevens

Een ander belangrijk wettelijk kader bij informatieoverdracht en opslag is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Wbp stelt bepaalde voorwaarden aan de verwerking van gegevens. Dit betekent bijvoorbeeld dat scholen en samenwerkingsverbanden de ouders moeten informeren over de verwerking van leerlinggegevens en dat die gegevens over leerlingen slechts mogen worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld, “toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn” (proportioneel dus, niet elke handeling hoort in het dossier, zie artikel 11 Wbp). Ook mogen gegevens over leerlingen niet langer dan noodzakelijk worden bewaard, moeten passende maatregelen worden getroffen voor de beveiliging van de leerlinggegevens en moeten ouders en leerlingen in staat worden gesteld om de rechten die de Wbp hen toekent, zoals het inzage- en correctierecht, uit te oefenen.

De WPO schrijft bijvoorbeeld voor dat de school aan de ouders een afschrift verstrekt van het onderwijskundig rapport. Dit geldt voor de overgang van primair naar voortgezet onderwijs, maar ook bij het tussentijds wisselen van basisschool. In artikel 19 van het Vrijstellingsbesluit Wbp is een regeling opgenomen voor het onderwijs. Daarin wordt een uitzondering gemaakt op het verwerken van persoonsgegevens van (de ouders van) de leerling voor onder meer de organisatie, het geven van het onderwijs en de begeleiding van leerlingen. Daarbij is ook aangegeven welke persoonsgegevens de school mag verwerken. Dat zijn onder meer naam, voornamen, voorletters, geslacht, geboortedatum, adres, postcode, woonplaats, telefoonnummer en soortgelijke voor communicatie benodigde gegevens van (de ouders van) de leerling. Ook gegevens die noodzakelijk zijn voor de gezondheid en het welzijn van de leerling mag de school vastleggen.

In artikel 19 van het Vrijstellingsbesluit is tevens opgenomen aan wie de school de gegevens mag verstrekken. Dat is onder meer aan de leidinggevende van een (ontvangende) school. Gegevens in het dossier kunnen dus van administratieve of feitelijke aard zijn, maar kunnen ook over de sociaal-emotionele ontwikkeling van het kind gaan. Een opmerking in het onderwijskundig rapport dat het contact tussen de ouders van de leerling moeizaam verloopt, is voor de ontvangende school relevant, omdat deze met de situatie tussen ouders rekening dient te houden. Daarom is het opnemen van een dergelijke opmerking gerechtvaardigd.

Uit oordelen van de LKC blijkt dat een leerlingdossier op orde moet zijn. Zaken zoals interne mails tussen personeelsleden van de school horen daar niet in thuis. Wel uitslagen van testen, gegevens over het programma van toetsing en afsluiting (PTA) en gegevens over de overdracht vanuit de vorige school.

Geregeld zijn er klachten over het door de school verstrekken van informatie van leerlingen aan derden. Het is daarbij aan de klager om aannemelijk te maken dat er informatie aan derden is verstrekt. Het moet bovendien gaan om niet-openbare informatie, zoals een gespreksverslag tussen de ouders en een externe vertrouwenspersoon. De LKC vindt

het raadzaam dat de school van uitschrijving leerlingendossiers niet zonder meer doorstuurt naar een nieuwe school, maar alleen die gegevens die relevant zijn voor de ontvangende school. Een melding door de directeur bij de politie over mogelijk illegaal vuurwerk was bijvoorbeeld wel toegestaan, want de directeur is verantwoordelijk voor een veilige schoolomgeving.

Plichten van ouders in de communicatie met de school: in ieder geval geen bedreigingen of belasting

Ouders hebben rechten, maar wanneer het gaat om communicatie met de school en het team, welke plichten hebben ouders? De rechtspraak geeft aan dat ouders tegenover de school de (minimale) plicht hebben om zich goed, dat wil zeggen niet-excessief, te gedragen: geen geweld tegen directie of leraren, andere leerlingen of ouders, geen 'stalkingpraktijken' bij leraren of onterechte aantijgingen over vermeende wanpraktijken. De rechter stelt beperkingen aan onmogelijke eisen van ouders. Scholen moeten in gesprek met ouders, tegelijkertijd moeten ouders in gesprek met scholen, actief informatie vragen en bij conflicten – na een eerste impulsieve reactie – rationeel de directeur en het team benaderen. De rechter wijst met betrekking tot de wijze van communiceren van de ouders er uitdrukkelijk op dat de ouders zich terughoudend moeten opstellen en dat zij op een normale wijze leerkrachten, directieleden en andere medewerkers van de school/stichting moeten benaderen. Zo mogen ouders de school niet voortdurend bestoken met e-mails. Wanneer door voortdurende e-mails de situatie ontstaat dat leraren zich bedreigd voelen, is het zaak om zo duidelijk mogelijk te communiceren wat de uiterste consequentie is, namelijk verwijdering van de leerling. De rechter heeft in een aantal zaken namelijk bepaald dat wanneer elke vorm van communicatie met de ouders feitelijk onmogelijk is (of ouders weigeren mee te werken door stelselmatig niet in te gaan op uitnodigingen om in gesprek te komen), de uiterste consequentie is dat de leerling verwijderd kan worden (ook al hoeft deze dus zelf geen aandeel in de verstoorde relatie te hebben). De school (het bevoegd gezag) kan de rechter ook vragen

bepaalde tijdelijke maatregelen op te leggen zoals een schoolpleinverbod of een gebod alleen op school te verschijnen bij bijvoorbeeld jaarlijkse oudergesprekken. Het is natuurlijk wel zo dat dit soort zware maatregelen alleen kan worden opgelegd, wanneer andere mogelijkheden om het gesprek op gang te krijgen zijn mislukt.

Het is belangrijk om vast te stellen dat ouders weliswaar rechten hebben maar ook verplichtingen. Hoewel er geen contract wordt getekend, wordt juridisch gezien er wel vanuit gegaan dat ouders en school met elkaar een overeenkomst aangaan, waarbij er over en weer rechten en plichten ontstaan. De relatie tussen ouders en school is een kwestie van 'geven en nemen'. Juridische begrippen en beginselen zoals redelijkheid en billijkheid zijn de sleutelwoorden in de (meerjarige) verbintenis tussen ouders en onderwijsinstellingen, zeker in het po en vo. Die (nog ongeschreven) meerjarige verbintenis betekent ook dat ouders zich over het algemeen niet kunnen beroepen op de vrijheid van meningsuiting als zij de school of het personeel belasteren.

Communicatie en veiligheid

Veiligheid en welzijn van leerlingen spelen een rol bij klachten over de informatie die de school heeft verstrekt aan bijvoorbeeld Veilig Thuis of Bureau Jeugdzorg. In het verlengde daarvan is vaak ook de communicatie over deze informatieverstrekking van de school met de ouders onderwerp van klachten. Verder is de veiligheid van de leerling in het geding bij pestgedrag. De LKC beoordeelt bij dit soort klachten of de school zich voldoende heeft ingespannen om een leerling een veilige schoolomgeving te bieden. Tenslotte valt ook het onderwerp privacy onder het kopje veiligheid. Met betrekking tot dit laatste onderwerp oordeelde de LKC met betrekking tot het doorgeven van videobeelden aan de politie het volgende. Dat de school de videobeelden alsmede de inhoud van de met de betreffende leerlingen gevoerde gesprekken ter kennis van de politie heeft gebracht, is te beschouwen als een zinvolle invulling van het schoolbeleid om van strafbare feiten ten minste aangifte te doen bij de politie. Voorts heeft de school in redelijkheid het belang van de gedupeerde

leerling, bestaande uit het kunnen doen van een volledige aangifte, laten prevaleren boven het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Praktijkvragen

Wanneer heb ik als leraar een verplichting tot melding van huiselijk geweld, en binnen welke grenzen kan ik een melding bij Veilig Thuis doen?

De onderwijswetten bepalen dat het bevoegd gezag (schoolbestuur) voor het personeel een meldcode vaststelt, waarin stapsgewijs wordt aangegeven hoe met signalen van huiselijk geweld of kindermishandeling wordt omgegaan en die er redelijkerwijs aan bijdraagt dat zo snel en adequaat mogelijk hulp kan worden geboden.

Volgens een uitspraak van de rechter is de melding bij Veilig Thuis zelf niet snel onrechtmatig, alhoewel het achteraf zo kan zijn dat er geen sprake is van mishandeling. Alleen wanneer de school opzettelijk een valse beschuldiging aan het adres van de ouders heeft gedaan, kan dat tot schadevergoeding voor de ouders leiden.

Staat het een school in beginsel vrij in te gaan op verzoeken om informatie van de Raad voor de Kinderbescherming, Bureau Jeugdzorg of Veilig Thuis?

Moeten de ouders toestemming geven?

De school hoeft de ouders daar geen toestemming voor te vragen. Wel is het raadzaam de ouders over deze contacten te informeren. In beginsel hoeft de school niet vooraf met de ouder(s) te overleggen welke informatie verstrekt gaat worden, omdat van de school onafhankelijkheid wordt verwacht bij het verstrekken van de informatie. Het staat de school vrij om in een dergelijk gesprek de eigen waarneming omtrent een leerling door te geven. Die waarneming hoeft niet per se ook de waarneming van de ouder(s) te zijn. Het is immers denkbaar dat een kind zich op school anders gedraagt dan thuis of dat school en ouders hetzelfde gedrag anders waarderen. Bij het verstrekken van informatie aan de Raad moet wel duidelijk zijn welke status de verstrekte informatie heeft, zodat de Raad daarmee rekening kan houden bij zijn onderzoek.

Een leerlinge vertelt mij vertrouwelijke informatie, in hoeverre heb ik geheimhoudingsplicht?

Bij een dergelijk geval is het zaak de leerlinge erop te wijzen dat de informatie die zij slechts in vertrouwen wil verstrekken in beginsel ook vertrouwelijk blijft, maar dat er zich situaties kunnen voordoen waardoor de medewerker van de school toch anderen, zoals de ouders, op de hoogte moet stellen. Bijvoorbeeld: een doorverwijzing naar schoolmaatschappelijk werk is voor de ouders vanwege hun verantwoordelijkheid voor hun minderjarige kind van dermate belang dat de school hen daarvan op de hoogte moet brengen. In algemene zin hebben leerkrachten/docenten informatie van leerlingen vertrouwelijk te behandelen. Het 'lekker' van informatie naar andere ouders wordt door de klachtencommissie als onprofessioneel betiteld.

Een leraar vermoedt dat chauffeur van de buitenschoolse opvang een alcoholprobleem heeft, moet de leraar dat melden?

De leraar dient dit te melden aan de directeur van de school. De leraar is dan wel verplicht aan te geven waarop zijn vermoeden berust. De directeur zal vervolgens contact opnemen met het bedrijf waar de chauffeur werkt.

De ouders van kind X blijven een leraar maar mailen en bellen over een bepaalde situatie met hun kind, ook in het weekend. Moet de school hier op blijven ingaan?

Ouders hebben het recht om een mening te verkondigen, maar dit heeft een grens. Die grens zal echter wel door de hoofdverantwoordelijke van de school (de directeur/rector) gesteld moeten worden. In het uiterste geval kan de school besluiten de communicatie met de ouder(s) te beperken tot het schriftelijk beantwoorden van vragen. In nog extremere gevallen kan de rechter zelfs gevraagd worden de ouder een school- of schoolpleinverbod op te leggen. Elke sanctie of beperking in de communicatie zal moeten worden getoetst aan de juridische beginselen van proportionaliteit (is de sanctie niet te zwaar in het licht van het vergrijp?) en evenredigheid (het middel moet in verhouding staan tot het doel). Dit betekent dat niet meteen naar het zwaarste middel gegrepen moet worden, maar dat stap voor stap het team/de directie duidelijk moet maken welke vorm van

communicatie niet gewenst is, en wat mogelijke sancties zouden kunnen zijn. Zo zal een gelijktijdig schoolpleinverbod aan de ouder en een besluit om het kind niet toe te laten, niet proportioneel zijn.

In het uiterste geval is het zelfs mogelijk om de leerling te verwijderen, omdat alle vertrouwen in de ouders is verloren.

Ouders willen per se een hardcopy schoolgids en brieven met informatie over lopende zaken, de school hanteert echter een internet- en e-mailbeleid. Moet de school toch een gedrukte schoolgids en brieven verstrekken?

De wet zegt dat de schoolgids jaarlijks wordt 'uitgereikt'; dit kan erop wijzen dat er een recht bestaat om de schoolgids in druk te ontvangen. Sommige ouders hebben geen internet vanwege geloofsredenen of financiële redenen. Ook deze zouden gewoon informatie moeten kunnen ontvangen. Scholen kunnen ouders niet dwingen een internetverbinding te hebben.

Een ouder stelt voortdurend vragen over het langdurig zorgverlof van een collega, moet de school deze informatie geven?

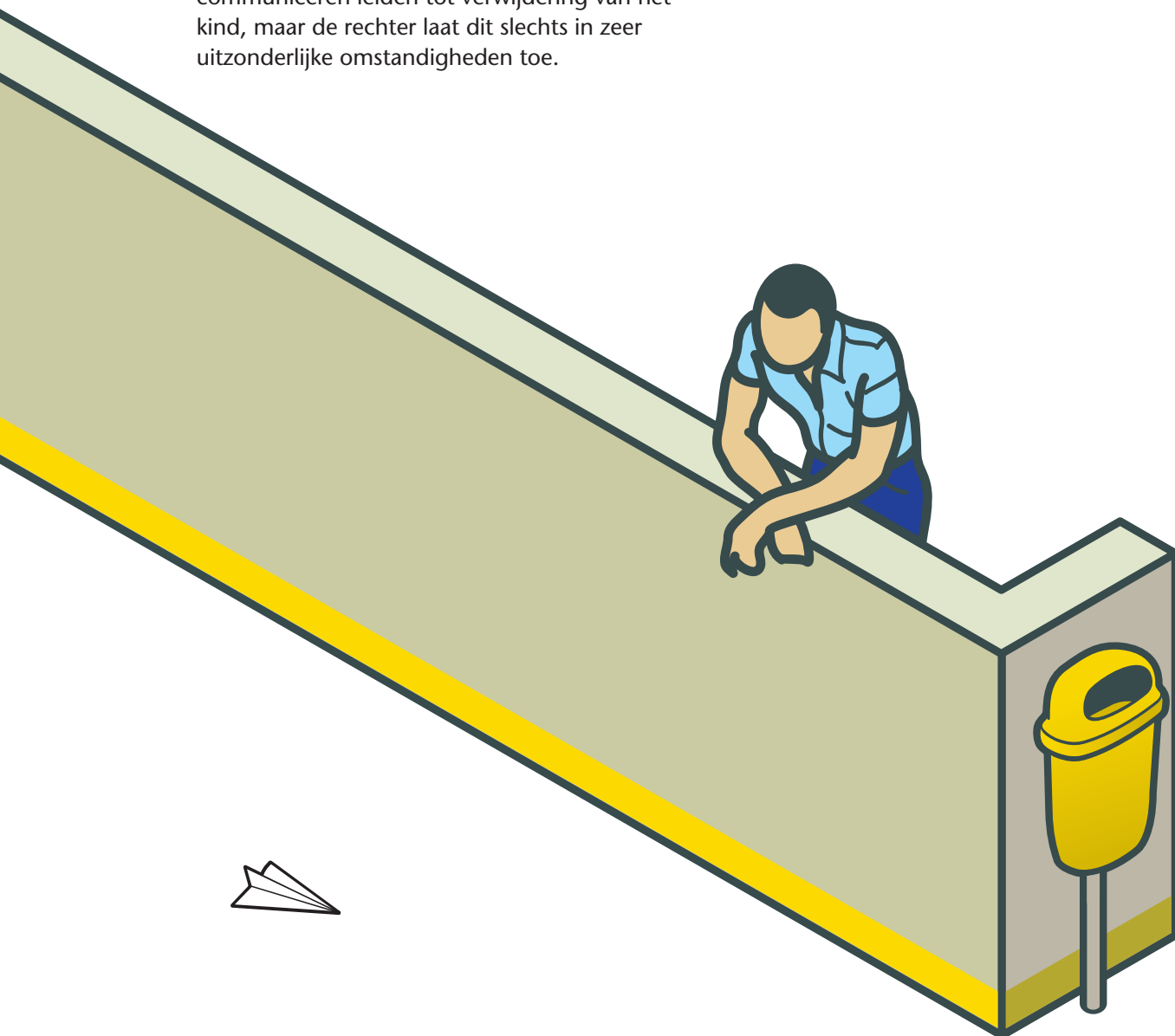
Ouders hebben recht op informatie van en over de school. Dat recht is echter niet onbeperkt en is in beginsel gerelateerd aan de begeleiding en/of de ontwikkeling van het eigen kind. Informatie die betrekking heeft op de relatie werkgever/werknemer mag in beginsel niet aan ouders worden verstrekt, al was het maar omdat de privacy van werknemers gewaarborgd moet worden.

Een ouder is het niet eens met de aanpak van de problematiek van haar kind op school en heeft de (landelijke) media ingeschakeld. Er is haar een communicatiebeperking opgelegd en ze loopt nu voor de school met een afgeplakte mond en een bord om haar nek met de tekst 'mij wordt de mond gesnoerd'. Wat is hier juridisch tegen te doen?

Zowel de rechter als de LKC hanteren in dit soort gevallen dat het klaslokaal of het schoolplein niet de aangewezen plaats is om als ouder je gelijk te halen; het klaslokaal dient voor kinderen en zeker voor kleuters een veilige plek te zijn. Vergaande maatregelen zoals een toegangsverbod tot de school zijn dan op hun

plaats en toegestaan. Bij een dergelijk voor een ouder ingrijpend besluit als een toegangsverbod dient de school wel extra zorgvuldigheid te betrachten, om te voorkomen dat onduidelijkheid kan ontstaan tussen partijen over de strekking van het besluit. Zo moet de duur van het verbod bekend zijn.

Bij een incident dat escaleert moet steeds duidelijk worden gemaakt aan de ouder wat de mogelijke consequenties zijn. Van ouders mag verwacht worden dat zij klachten of beschuldigingen onderbouwen en dat zij in overleg gaan. Van personeel/directie kan niet verwacht worden dat zij bedreigingen en verwensingen accepteren, en beëindiging van het gesprek is in voorkomende gevallen dan mogelijk de enige uitweg. In extreme gevallen kan zelfs de onmogelijkheid nog langer met ouders te communiceren leiden tot verwijdering van het kind, maar de rechter laat dit slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden toe.



5.

Zorgplicht voor een veilige school

In hoeverre moet de leraar of de school zorgen voor een veilig schoolklimaat? Zijn er richtlijnen over de mate van toezicht bij activiteiten of excursies? Dit hoofdstuk gaat over de juridische inspanningsplicht van de leraar bij het geven van onderwijs en het begeleiden van leerlingen in brede zin.⁷

Algemeen: de inspanningsplicht van de school en de leraar

Scholen hebben een zorgplicht als het gaat om de veiligheid van leerlingen, deelnemers en studenten. Of het nu gaat om de scheikundeles, de gymles, de schoolreis, het zwemmen of maatregelen tegen pesten. Zowel het fysieke als het geestelijk welzijn van leerlingen valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, zolang de school de mogelijkheid heeft toezicht te houden. Het gaat dus om twee zaken: op de eerste plaats verantwoordelijkheid voor de veiligheid van leerlingen en aansprakelijkheid door handelingen van de school zelf. Op de tweede plaats bescherming tegen inbreuken van derden, bijvoorbeeld andere leerlingen. Hieronder valt pesten, seksuele intimidatie, beschadiging van eigendom of fysiek geweld. De aansprakelijkheid van de docent en de school zal beoordeeld worden aan de hand van de bepalingen voor onrechtmatige daad, geregeld in het Burgerlijk Wetboek (artikel 6:162 BW: de onrecht-

matige daad⁸). In principe geldt: ieder draagt zijn eigen schade.

Belangrijk is ook om op te merken dat in veel gevallen de plicht om te zorgen voor bijvoorbeeld goed onderwijs of een veilig schoolklimaat wordt gezien als een plicht om 'je uiterste best te doen'. De wet zegt niet dat er nooit ongelukken mogen gebeuren of een leerachterstand mag ontstaan. Dat kan altijd gebeuren, maar je moet er preventief voor zorgen, je ervoor inspannen, dat dit zo veel mogelijk wordt vermeden. Deze gedachte werken we hierna uit.

Naast de specifieke zorgplicht van de school of de leraar kunnen de omstandigheden van het geval ook een rol spelen. Anderen, waaronder de leerling zelf, kunnen namelijk ook een eigen verantwoordelijkheid of zorgplicht hebben. Voorzienbaarheid en vermijdbaarheid zijn bijvoorbeeld bij ongelukken en ongevallen belangrijke toetsingsmaatstaven. Het gaat bij ongelukken ook om de groep: op wat voor jongeren wordt toezicht gehouden? Jong, oud, meisje, jongen, (verkeers)situatie van de school; het kan allemaal een rol spelen. In de praktijk zal het nauwelijks voorkomen dat een leraar zelf (beroeps)aansprakelijk is; hij werkt immers in dienst en in opdracht van zijn werkgever, het bevoegd gezag. Dat bevoegd gezag zal een verzekering hebben afgesloten

⁷ Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op B. Paijmans, *Zorgplicht en aansprakelijkheid*, hoofdstuk 7 van het *Basisboek Onderwijsrecht*, P.W.A. Huisman, SDU 2014.

⁸ Voordat aansprakelijkheid kan worden vastgesteld moet voldaan zijn aan de wettelijke vereisten zoals toerekenbaarheid, schade, causaliteit (juridische term voor: door jouw handelen ontstaat de schade). We laten de juridische finesses hier verder onbesproken.

voor wettelijke aansprakelijkheid. De leraar kan alleen aangesproken worden als hij doelbewust, met opzet, fouten maakt. Mocht het zo zijn dat de ouder zowel de school als de leraar (in persoon) aansprakelijk stelt, en de eis wordt door de rechter toegewezen, dan moet de werkgever garant staan voor de leraar.

Hoewel scholen en leraren dus verzekerd zijn, is voorkomen natuurlijk toch altijd beter dan genezen. Het is dus van belang om een preventief risicobeleid te voeren en na te denken over (het toezicht) op leerlingen en activiteiten.

Beleid voeren voor veiligheid: reikwijdte van zorg- en toezichtplicht

Is elke gymles een potentieel risico? Moet elk voetbalspelletje op een schoolplein verboden worden? Nee, ook de rechter heeft gezegd dat voetballen op het schoolplein niet een activiteit is die op voorhand verboden moet worden. Uitgangspunt daarbij is dat ook de wat fysiekere spellen van belang zijn voor de vorming en ontwikkeling van kinderen en niet misstaan op een schoolplein. Anderzijds dient een school uiteraard een veilige omgeving te zijn waar het risico van letsel zoveel als redelijkerwijze mogelijk dient te worden vermeden. Ook een spel of oefening tijdens de gymles dat bij de kinderen bekend is, waarbij duidelijke regels gelden en waarbij toezicht door de docent wordt gehouden, voldoet aan de zorgvuldigheidsnorm.

Voorop staat dat de met een toezichttaak belaste leerkracht niet alleen verantwoordelijk is voor de veiligheid van de op het schoolplein aanwezige (spelende) kinderen, maar dat op die leerkracht ook een algemene zorgplicht rust om andere personen te beschermen tegen schadelijke gevolgen van gedragingen van diezelfde (spelende) kinderen. Dat vergt van die leerkracht om een inschatting te maken van de aard en de omvang van de risico's verbonden aan (spel)activiteiten van de kinderen op het schoolplein en daarop afgestemd redelijke maatregelen te nemen die van een goed surveillant mogen worden verwacht ter voorkoming van nadeel. Dat betekent ook dat de school voldoende toezichthouders moet regelen: één toezichthouder op honderd

kinderen zal bijvoorbeeld te weinig zijn. De reikwijdte van de toezichtplicht is begrensd. In ruimtelijk opzicht gaat het om het schoolgebouw, het terrein van de school, alles wat in 'het zicht' van het schoolgebouw plaatsvindt. Verder bij buitenschoolse activiteiten die onder verantwoordelijkheid van de school plaatsvinden zoals schoolexcursies, werkweken, schoolzwemmen en gymnastiek in de gemeentelijke sporthal. In de tijd is de school verantwoordelijk voor de omstandigheden tijdens de school of lesuren. De tussenschoolse opvang is daarbij inbegrepen (zie artikel 45 WPO). Wanneer de school zelf voor of naschoolse opvang uitvoert of daarvoor voorzieningen treft, zijn ook deze tijden voor rekening van de school. Maar wanneer een ongeluk of een vechtpartij zich geheel buiten de schooltijden voltrekt, zonder dat daar leraren in functie bij aanwezig zijn, kan de school daar niet aansprakelijk voor worden gesteld.

Bij de zorgplicht kunnen *drie fasen* worden onderscheiden: voorzorg, uitvoering en nazorg. In de fase van de *voorzorg* dient de school preventief maatregelen nemen om de leerlingen niet bloot te stellen aan een onverantwoord risico.

Scholen moeten zich voorafgaand aan het organiseren van activiteiten afvragen in hoeverre bepaalde activiteiten (on)verantwoord zijn. Belangrijk is de mate waarin de toezichthouders namens de school het ongeluk in de gegeven omstandigheden door concrete acties hadden kunnen vermijden. Was het bijvoorbeeld mogelijk geweest om voor een buitendeur te gaan staan, zodat kinderen niet de straat op kunnen rennen? Het gaat er dan om of door het nalaten van bepaalde maatregelen de school het risico op ongelukken of ongevallen in aanmerkelijke mate heeft verhoogd en het risico ook daadwerkelijk tot een ongeluk of incident heeft geleid. Is de gedraging risicovol dan zullen er vergaande voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen. Maar nog beter is dat de school in het geval een gedraging risicovol is hiervan afziet. Uit de antwoorden op de hieronder gestelde praktijkvragen zien we dat hoe jonger of minder ontwikkeld of onvoorspelbaarder een leerling is, hoe zwaarder de zorgplicht van een school tegenover die leerling zal uitpakken.

De fase van *uitvoering* ziet op het handelen of nalaten van een school tijdens het onderwijs, een activiteit, een pauze op het schoolplein en dergelijke, vaak het handelen of nalaten van afzonderlijke leraren die onderwijs geven of toezicht houden. Het leerstuk 'toezicht' speelt in deze uitvoeringsfase van de zorgplicht bij ongevallen een cruciale rol. Want ongevallen, maar ook pesten en geweld op school kunnen voorkomen worden door adequaat toezicht. De school is immers mogelijk (mede)aansprakelijk voor de schade, namelijk als zij onvoldoende toezicht heeft gehouden. Nadat een ongeval plaatsvindt, wordt de school dan ook vaak het verwijt gemaakt dat zij onvoldoende toezicht heeft gehouden. Bij een les techniek in een lokaal dat uit twee delen bestond, gescheiden door een glazen wand, overwoog de kantonrechter dat de wijze van toezicht door de leraar gebruikelijk was en niet onverantwoord.

Het is vrijwel onafwendbaar dat op school ongevallen plaatsvinden waardoor leerlingen schade lijden (fase van de *nazorg*). Het enkele feit dat een ongeval plaatsvindt, wil nog niet zeggen, zoals uit de bovenstaande voorbeelden blijkt, dat een school haar zorgplicht heeft geschonden. Wel mag van de school als een ongeval plaatsvindt worden verwacht dat zij daarop adequaat reageert en in elk geval ervoor zorgt dat zij de eventuele schade van een leerling niet onnodig vergroot. Zo dient aan elke school een BHV'er aanwezig te zijn.

Een beroepsbeoefenaar zoals de leraar lichamelijke opvoeding moet handelen met "de zorgvuldigheid die van een redelijk bekwaam en redelijk handelend vakgenoot in gelijke omstandigheden mag worden verwacht". De inhoud van deze norm wordt nader bepaald door:

- (a) de in de beroepsgroep van leraren lichamelijke opvoeding geldende normen;
- (b) de stand van de wetenschap;
- (c) de oordelen van de klachtencommissie;
- (d) de door de civiele rechter benoemde deskundigen.

Specifiek ten aanzien van gymdocenten is in de rechtspraak een zekere norm ontwikkeld. Inzichten over de wenselijke veiligheid van gymoefeningen en de daarbij te gebruiken

materialen wijzigen met het voortschrijden van de tijd. Dit betekent dat de zorg die een leraar lichamelijke oefening in acht moet nemen mede wordt beoordeeld in de context van de tijd waarin de les bewegingsonderwijs wordt gegeven.

We zien in de praktijk dat de zorgplicht en aansprakelijkheid van een school ter voorkoming van gymnastiekongevallen vaak zwaarder uitvallen dan de zorgplicht van een school ter voorkoming van 'gewone' ongevallen. De reden hiervan is dat leerlingen tijdens de gymnastiekles een groter risico op lichamelijk letsel lopen, als gevolg waarvan de zorgplicht van de school zwaarder wordt.

Bij de zorgplicht moet rekening worden gehouden met de vraag of de betreffende oefening geschikt is gelet op de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van de leerling(en). Een leraar LO moet zich wel onthouden van gedrag waardoor een leerling meer risico loopt dan verantwoord is. Zo moet hij niet een leerling te fanatiek motiveren die (te) bang is om een bepaalde oefening te doen.

Praktijkvragen over aansprakelijkheid bij ongelukken

Voor het schoolplein is het een verkeerschaos door de smalle straat en de ouders die (dubbel geparkeerd) hun kinderen ophalen. Is de school verantwoordelijk voor een eventueel ongeluk?

De openbare weg en de inrichting van de openbare weg is in beginsel geen verantwoordelijkheid van de school. De school zou wel enige actie kunnen ondernemen om preventieve maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door het inschakelen van de (wijk)agent om bijvoorbeeld verkeersovertredingen te voorkomen.

Kan de school een 11-jarige leerling koffie en thee laten zetten in een keuken?

Dat kan alleen als de keuken veilig is en er voldoende toezicht en instructie is. Is de keuken niet veilig, of ontbreekt er voldoende toezicht en instructie, dan zal al snel geoordeeld worden dat de school haar zorgplicht schendt. De leeftijd van de leerling speelt natuurlijk een rol. Van een leerling van 16 jaar mag worden verwacht dat hij zonder toezicht koffie en thee kan zetten. Natuurlijk moet de keuken wel veilig zijn.

Leraren nemen vaak koffie of thee mee naar hun lokaal? Is dit onveilig?

Ook in dit geval gaat het om voorzienbaarheid en vermijdbaarheid van ongelukken, en de omstandigheden. De school zou bepaalde voorzorgsmaatregelen kunnen nemen. In het basisonderwijs zou bijvoorbeeld in de onderbouw slechts koffie en thee in de klas mogen worden meegenomen in een thermosfles die op een veilige hoogte in het lokaal wordt gezet. Als leraren verder goed zijn ingelicht en voorbereid (eerste hulp bij ongelukken met brandwonden), mag ervan uit worden gegaan dat de school voldoende voorzorgsmaatregelen heeft getroffen.

Tijdens een introductieles in het voortgezet onderwijs waar enkele klassen samenkomen zijn te weinig stoelen. Een paar leerlingen gaan op de aanwezige tafels zitten. Een tafelblad breekt af en de leerlingen raken gewond. Is de school aansprakelijk?

Tafels zijn geen stoelen, dat weet iedereen. Maar als de school weet dat er te weinig zitplaatsen zijn bij introductielessen, ligt het op de weg van de school om daarvoor voorzieningen te treffen. Want van leerlingen in de puberleeftijd kan verondersteld worden dat deze niet erg geneigd zullen zijn zich veel rekenschap te geven van het gevaar van het zitten op tafels. In die zin moet de school met een zekere mate van onvoorzichtigheid van haar leerlingen rekening houden en haar gedragingen daarop mede afstemmen. Een belangrijke rol speelt het feit of door eenvoudige middelen ongevallen voorkomen kunnen worden, bijvoorbeeld in dit geval door stapelbare stoelen te gebruiken. In voorkomende gevallen kan de school (gedeeltelijk) aansprakelijk worden gesteld.

Een school voor speciaal basisonderwijs laat slagbal toe op het schoolplein. Is dit een probleem?

Dit is geen probleem, maar de school dient daarbij voldoende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de overige leerlingen op het schoolplein niet te veel risico lopen. Bij activiteiten dient de school zich steeds af te vragen hoe groot de kans op een ongeval is, en welke voorzorgsmaatregelen de school in dat geval moet treffen. In het algemeen moet de school er bij het toe-

zicht op kleuters op een schoolplein rekening mee houden dat het jonge kinderen betreft in de kleuterleeftijd, die in hun speelgedrag zeer impulsief en onverwacht kunnen handelen.

Hoe groter het risico is, hoe meer van een school aan maatregelen mag worden gevergd en hoe kleiner het risico is, des te minder van een school zal worden gevergd.

Zo hoeft de leraar van een aan het verkeer gewende jongen niet te verwachten dat hij een ernstige verkeersfout begaat.

Een op het schoolplein surveillerende docent mag van leerlingen met een normale begaafdheid in de leeftijd van 8 à 9 jaar verwachten dat zij zich aan een verbod – om bijvoorbeeld een voetbal niet zelf van een dak te halen – zullen houden. Maar een school voor speciaal basisonderwijs moet er rekening mee houden dat een 9-jarig moeilijk lerend kind gegeven waarschuwingen in de wind slaat.

Leerlingen van groep 8 zijn op kamp. Een leerling breekt een been tijdens het kamp, omdat hij in de boom is geklommen. Is de school hier aansprakelijk?

Was in dit geval een ongeluk voorzienbaar en vermijdbaar? Wat heeft de school/het team gedaan, zijn de kinderen geïnstrueerd? Er wordt niet verlangd dat leraren op elk kind de hele tijd individueel toezicht houden.

De school moet handelingen vermijden die de schade (kunnen) vergroten.

De schade kan bijvoorbeeld worden vergroot door een gewonde leerling te verplaatsen die zich niet kan bewegen.

Zo handelt de leraar onzorgvuldig die een leerling die zich vrijwel niet kan bewegen na een mislukte sprong op een minitrampoline, op zijn rug keert, verplaatst en een trainingspak aantrekt. In een zaak leidde een dergelijk handelen van de leraar ertoe dat aangenomen werd dat het handelen van de leraar tot de schade had geleid. De deskundigen konden namelijk door de handelingen van de leraar na het ongeval niet vaststellen of de geconstateerde dwarslaesie was ontstaan door de val alleen of door de combinatie van de val met het verplaatsen daarna.

Handelt een leraar LO die leerlingen van een vijfde klas vwo vrij met een bal laat spelen voordat de les begint, onzorgvuldig?

Gelet op de leeftijd van deze groep leerlingen en het ontwikkelingsniveau handelt de leraar niet onzorgvuldig wanneer deze leerlingen voordat de les begint – en er geen toezicht is – met een bal in het gymnastieklokaal spelen.

Moet de leraar LO de oefeningen uitleggen?

De leraar moet steeds nagaan of een oefening voor een specifieke leerling ongeschikt is. Zo handelde de leraar die nog eens uitvoerig een sprong op een minitrampoline uitlegt en voordeet die reeds bekend was bij de 16-jarige leerlingen op een school voor speciaal onderwijs, voldoende zorgvuldig.

Maar het bij een stoelspel uitsluitend geven van de instructie dat niet “gekrabd, gebeten, gekieteld, geslagen of geschopt” mocht worden, werd niet voldoende concreet geacht. Want er was onvoldoende aandacht besteed aan de niet-toegestane stoeihandelingen, zoals het vastpakken en klemmen van het hoofd en het overstrekken van gewrichten.

Vaak vindt de gymnastiekles in het primair onderwijs plaats op een andere locatie. De vraag is dan hoeveel leraren er mee moeten rijden om te voldoen aan de wettelijke zorgplicht?

Dit is in zijn algemeenheid niet te zeggen. Het hangt af van omstandigheden zoals: om welke leeftijdscategorie gaat het? Zijn het leerlingen met een ontwikkelingsperspectief (leerlingen die extra ondersteuning behoeven) of niet? Is het een gevaarlijke weg? Het gaat erom dat de school zich inspant om ongelukken te voorzien en te vermijden. Daarbij zullen verschillende belangen afgewogen moeten worden, onder andere of er voldoende leraren mee kunnen gaan gezien de roosters.

Strafrechtelijke vervolging van de leraar na een ongeluk

Gelukkig komt het niet vaak voor, maar soms gebeurt het meest nare wat een school kan overkomen: een leerling krijgt een ernstig ongeluk of komt zelfs te overlijden tijdens een excursie, een schoolreis of een schoolkamp. Kan de school of de leraar bij een (dodelijk) ongeluk ook strafrechtelijk worden vervolgd? Het komt niet vaak voor dat een onderwijsinstelling ook strafrechtelijk wordt aangesproken. Bij ernstige nalatigheid of fouten kunnen er delicten worden gepleegd in de zin van

het Wetboek van Strafrecht. Artikel 51 lid 1 Wetboek van Strafrecht stelt dat strafbare feiten kunnen worden gepleegd door natuurlijke personen (mensen van vlees en bloed) en rechtspersonen (zoals de stichting die de school in stand houdt). Schoolzwemmen behoort bijvoorbeeld tot de gewone activiteiten van de school en het gedrag van de leerkrachten valt bijvoorbeeld wel binnen de invloedssfeer van de verdachte (juridisch: de rechtspersoon).

De rechtspersoon (de stichting of vereniging die de school in stand houdt) wordt in sommige gevallen veroordeeld wegens dood door schuld. Die schuld is gelegen in het veronachtzamen van een zorgplicht. In één geval is de rechtspersoon veroordeeld vanwege ontoereikende instructies en onvoldoende toezicht op het schoolzwemmen. De veroordeling van de rechtspersoon is een voorwaarde voor een aansprakelijkheidsclaim voor bijvoorbeeld ‘gederfd levensonderhoud’.

Praktijkvraag

Een leraar gaat met leerlingen naar het strand en maakt een kampvuur. Hij wil het vuur aanwakkeren met behulp van wasbenzine.

Een aantal leerlingen loopt daardoor ernstige brandwonden op. Kan de leraar strafrechtelijk worden vervolgd?

Dat kan, maar een en ander zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Daarbij kunnen voorzienbaarheid, in de zin van kenbaarheid van een risico, of onvoorzichtig handelen waardoor risico's worden vergroot, een rol spelen. Kan van iemand, die niet speciaal deskundig is, bijvoorbeeld verwacht worden dat hij weet dat wasbenzine ook horizontale steekvlammen geeft? Als deskundigen daar geen uitsluitsel over kunnen geven, kan vrij-spraak volgen. Strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie vereist echter wel een zwaardere bewijslast dan aansprakelijkheid op grond van het burgerlijk recht. Strafrechtelijke aansprakelijkheid kan ook een rol spelen wanneer een leraar een medische handeling verricht (bijvoorbeeld bij een leerling met diabetes) en de leerling komt te overlijden.



6.

Zorgplicht voor het geestelijk welzijn en goed onderwijs

Als leraar probeer je zo goed mogelijk je werk te doen. Je spant je in om lessen goed voor te bereiden, leerlingen te begeleiden (binnen en buiten de school), en daar waar extra bijsturing nodig is, in te grijpen. Maar hoever gaat de plicht om goed onderwijs te geven? Kan de school of de leraar ook juridisch aansprakelijk worden gesteld, omdat (sommige) ouders vinden dat er slecht onderwijs is gegeven? En hoe zit dat bij gevallen van pesten? Hoever gaat de (wettelijke) zorgplicht om bijvoorbeeld pesten via sociale media tegen te gaan?

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de volgende thema's: de zorgplichten bij pesten, misbruik en geweld in de school en invulling van de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs.

Zorgplicht tegen pesten, misbruik en geweld

Een school heeft zoals we hebben aangegeven een zorgplicht ten opzichte van haar leerlingen voor een veilig schoolklimaat. Daaronder valt ook de zorg voor het zo mogelijk voorkomen of beperken van pesten, misbruik en geweld. In termen van aansprakelijkheid is de school in dit geval niet de veroorzaker, maar per definitie en uitsluitend een toezichthouder, die de door een derde opzettelijk toegebrachte schade mogelijk kan voorkomen of beperken, maar meer ook niet. De onderwijswetten bepalen dat in de schoolgids "het beleid met betrekking tot veiligheid" moet zijn opgenomen. De Arbeidsomstandighedenwet schrijft verder voor dat een onderwijsinstelling structureel beleid moet voeren ten einde agressie en geweld te voorkomen en te beperken. De Arbowet gaat in op het voorkomen van "psychosociale arbeidsbelasting".

Dit artikel heeft niet alleen betrekking op het personeel, maar ook op de leerlingen, zij het niet van alle scholen.

In WPO, WEC en WVO is een specifiek artikel opgenomen inzake de zorgplicht voor sociale veiligheid op school. Dit artikel bepaalt dat het bevoegd gezag zorg dient te dragen voor de sociale veiligheid op school, waarbij het bevoegd gezag in ieder geval:

- (a) een sociaal veiligheidsbeleid voert,
- (b) de sociale veiligheid van leerlingen op school monitort met een instrument dat een representatief en actueel beeld geeft, en
- (c) er zorg voor draagt dat bij een persoon ten minste de volgende taken zijn belegd: het coördineren van het beleid in het kader van het tegengaan van pesten en het fungeren als aanspreekpunt in het kader van pesten.

De Inspectie beoordeelt of het veiligheidsbeleid van de school voldoende is en let er daarbij vooral op of een school de veiligheidsbeleving van leerlingen monitort en (als dat nodig is) maatregelen neemt tot verbetering. In de wet is geregeld dat een school de monitoringgegevens aan de Inspectie beschikbaar stelt.

De omvang van de zorgplicht is onder meer af te leiden uit uitspraken van de civiele rechter en van de Landelijke Klachtencommissie. Een school dient ten eerste een adequaat veiligheidsbeleid te hebben. Voor de effectiviteit van een veiligheidsbeleid blijkt het van belang dat dit in duidelijke bewoordingen is geformuleerd, en door de school wordt uitgedragen en gehandhaafd. De LKC stelt bijvoorbeeld in het kader van pesten dat adequaat optreden van een school een systematisch beleidsmatige aanpak veronderstelt, welke aanpak bekend is en wordt uitgevoerd. Het is niet alleen van

belang om het veiligheidsbeleid kenbaar te maken bij de leerlingen, maar ook om dit bij de ouders te doen. De LKC overweegt dat van een dergelijke communicatie over een veiligheidsplan een preventieve werking uitgaat. Een school dient ten tweede toezicht te houden. Enerzijds betreft dit het algemene toezicht, preventief, om gevaarsituaties voor te zijn. Anderzijds betreft dit concreet toezicht: het toezicht dat een school houdt nadat zij op de hoogte is geraakt van een gevaarsituatie, waaronder wordt begrepen het zo nodig ingrijpen. Voor de vraag wanneer een school op de hoogte raakt van een gevaarsituatie op het gebied van pesten, misbruik of geweld, en moet ingrijpen, is het leerstuk 'onrechtmatig nalaten' relevant. Op een school rust op grond daarvan een plicht tot handelen (1) als zij een gevaarsituatie waarneemt en (2) als de maatregelen voor de school niet te bezwaarlijk zijn.

Indien een werknemer van de school op de hoogte is (gebracht) van een gevaarsituatie, dan is daarmee ook 'de school' hiervan op de hoogte. Indien niemand op school over de gevaarsituatie is geïnformeerd en de school deze ook niet zelf heeft waargenomen, wordt het lastiger, omdat een school immers niet alles kan opmerken. Dit is problematisch, omdat uit onderzoek blijkt dat een relatief hoog aantal leerlingen niet aan de school of ouders vertelt dat zij op school worden gepest. In de rechtsverhouding tussen school en leerling zal waarschijnlijk worden aangenomen dat een school niet alleen een gevaarsituatie waarneemt als zij hierover wordt geïnformeerd of deze daadwerkelijk waarneemt (subjectieve bekendheid), maar óók als zij een gevaarsituatie zou moeten behoren waar te nemen (objectieve bekendheid). Deze geobjectiveerde bekendheid brengt voor een school mee dat op haar (tevens) een zorgplicht rust om – redelijkerwijs – adequaat algemeen toezicht te houden, zodat zij een gevaarsituatie in potentie opmerkt en kan ingrijpen. Daarbij geldt als relativiserende factor het gegeven dat de derde opzettelijk handelt en uit alle macht tracht dit handelen buiten de waarneming van de school te houden.

Welke maatregelen van een school mogen worden verwacht zal ten eerste afhangen van de inzichten die er op dat moment zijn over de wijze van tegengaan van pesten, misbruik

en geweld op scholen, en ten tweede van de specifieke school, de leerling en de gevaarsituatie.

Maatregelen die door scholen in verschillende situaties zijn genomen, zijn bijvoorbeeld:

- onderzoeken of sprake is van ongewenst gedrag;
- gesprekken met zowel leerlingen-slachtoffers als leerlingen-daders;
- organiseren van bijeenkomsten waarin daders en slachtoffers onder begeleiding naar oplossingen zoeken;
- opnieuw bespreken van de school- of gedragsregels met de leerlingen;
- gesprekken met ouders van betrokken leerlingen;
- afspreken met ouders dat nieuw ongewenst gedrag aan de school wordt gemeld;
- laten opstellen van een plan van verbetering door betrokken leerlingen;
- informeren van de docenten zodat zij extra alert zijn op gevaarsituaties;
- houden van extra toezicht;
- ervoor zorgen dat een leerling-slachtoffer en een leerling-dader niet hoeven samen te werken;
- aandacht in de klas voor het specifieke ongewenste gedrag zoals pesten;
- inzetten van een lesprogramma ter verbetering van het klimaat in de klas;
- (laten) geven van een weerbaarheidstraining;
- plaatsen van een pestende leerling in een zorgtraject;
- overleggen met een wijkagent;
- samenwerken met politie, GGD en/of jeugdzorg.

Scholen moeten daarbij de belangen wegen van zowel zichzelf, de leerling-slachtoffers als de leerling-daders. Dit zal niet altijd gemakkelijk zijn. Het continu toezicht houden op een pestende leerling zal op bezwaren stuiten, zowel ten aanzien van de capaciteit van de school als de persoonlijke levenssfeer van deze leerling.

Met de opkomst van sociale media zoals Facebook of Whatsapp voltrekt pestgedrag zich ook buiten het gezichtsveld van scholen, maar het effect is vaak wel merkbaar in de klas. Van een school mag in deze tijd worden verwacht dat zij maatregelen neemt tegen digitaal

pesten, maar de vraag is wel wanneer zij die maatregelen moet nemen en hoe veel van de school op dit punt mag worden verwacht. Cyberpesten, pesten via internet, vindt vaak plaats in de vrije tijd van een leerling en niet onder schooltijd. Om die reden zijn het de ouders die de primaire verantwoordelijkheid hebben voor hun kind, en niet de school die de daarvan afgeleide verantwoordelijkheid heeft. Voor elk concreet geval zal moeten worden bepaald op wie (welke) verantwoordelijkheid rust: op de ouders of op de school (via bijvoorbeeld computers van de school). Om concreet te bepalen welke maatregelen redelijkerwijs van een school mogen worden verwacht als het cyberpesten buiten de school en buiten de schooltijden plaatsvindt, zal een belangenafweging moeten worden gemaakt, waarbij de belangen van de leerling-dader, het leerling-slachtoffer, de medeleerlingen en de school tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hierbij zal relevant zijn welke invloed het cyberpesten heeft op het schoolklimaat: in hoeverre het cyberpesten toch 'de fysieke school binnenkomt'.

Praktijkvragen

Moet de veiligheid van de leerlingen worden afgewogen tegen andere belangen?

In een zaak waarin de ouders stelden dat de school te weinig had gedaan om een bepaalde pestkop aan te pakken stelde de rechter dat de veiligheid van leerlingen afgewogen moet worden tegen andere belangen: "Een school is er primair voor onderwijs en daarop zijn de budgetten voor een school ook afgestemd. Extra inspanningen om de veiligheid van een individueel kind in een school te waarborgen [...] vormen dan een extra belasting voor (het personeel van) de school en dus voor die budgetten. Dat brengt [...] met zich mee dat door ouders, alvorens zij redelijkerwijs een beroep kunnen doen op door een school voor hun kind te leveren extra veiligheidsinspanningen, eerst feiten en/of omstandigheden dienen te worden vastgesteld op grond waarvan het vermoeden gerechtvaardigd is dat de veiligheid van hun kind op school in het geding is". De rechtbank stelde in deze zaak ook dat de school niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor eventuele strafbare feiten buiten de schoolpoorten.

Een ouder vordert dat de school maatregelen neemt tegen een pestkop van zijn kind. In hoeverre is de school gehouden op te treden tegen pesterijen van leerlingen?

De rechter zal beoordelen of de genomen maatregelen adequaat zijn en of van het bestuur gevegd kan worden nog verdergaande (toezichts)maatregelen te nemen. Wat van de school verlangd kan worden is bijvoorbeeld een 'monitoringplicht': de ontwikkelingen rond de betreffende leerlingen moeten worden gevolgd en de ouders moeten geïnformeerd blijven. Ouders hebben wel recht op (preventieve) maatregelen van het schoolbestuur om pestgedrag (of in het algemeen een onveilig schoolklimaat) te bestrijden of te beperken, maar bepaalde individuele eisen van ouders tegen andere individuele leerlingen moeten worden afgewogen tegen de financiële en organisatorische mogelijkheden van het bevoegd gezag. Bovendien moeten de maatregelen verenigbaar zijn met belangen van de betrokkenen tegen wie de eventuele maatregelen gericht zijn, zoals privacybelangen.

Hoe moet pestgedrag worden aangepakt?

Er is geconstateerd dat een kind gepest wordt door een groep kinderen in de klas. Er zijn daarover verschillende gesprekken met de individuele kinderen gevoerd door de groepsleerkracht, en in de klas is er kort aandacht voor geweest. Is dit voldoende?

De LKC eist dat het pestprotocol op een consequente en gestructureerde wijze wordt toegepast. Onderdelen daarvan zijn het opstellen van een plan van aanpak of van het plannen van evaluatiemomenten. Bij de aanpak moet dus blijik gegeven worden van visie en structuur.

Mag de school beveiligingscamera's inzetten op plaatsen zoals fietsenstallingen en lockerruimten?

Tegen het – proportioneel – inzetten van dergelijke beveiligingsmethoden bestaat geen bezwaar, zij het dat de school uit het oogpunt van de bescherming van de privacy duidelijk melding dient te maken van de inzet van deze middelen. Bij strafbare feiten mag de school de beelden overdragen aan de politie.

Een leraar ontdekt dat via de Facebookpagina van een leerling andere kinderen uit zijn klas

worden gepest. Kan de leerling daarop worden aangesproken?

De LKC heeft in een vergelijkbare zaak gesteld dat ook bij een privé-internetpagina de school gegronde reden kan hebben in te grijpen, nu op de pagina negatief over leerlingen van de klas werd geschreven.

Zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs

Leerlingen mogen een bepaalde kwaliteit van het onderwijs verwachten. Bij de aansprakelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs is van groot belang dat de zorgplicht van een school een inspanningsverbintenis is. De zorgplicht van de school is geen resultaatverbintenis. Naast de inspanningen van een school, hebben de inspanningen van de leerling en andere omstandigheden waarop een school geen invloed heeft, invloed op de prestaties van de leerling.

Scholen hebben beleidsvrijheid: de algemene inspanningen die een school en het lerarenteam leveren bij het geven van onderwijs worden door rechter terughoudend getoetst. De concrete inspanningen die een school moet leveren tegenover haar leerlingen of ten opzichte van een specifieke leerling worden wel concreet getoetst, maar een garantie op een bepaald onderwijsresultaat (een diploma, een bepaald niveau van het schooladvies) is daarmee niet gegeven.

De inrichting van het onderwijs in algemene zin wordt door de rechter ook terughoudend getoetst; de rechter toetst bijvoorbeeld niet of een montessorischool wel voldoende 'montessoriaans' onderwijs geeft (bijvoorbeeld bij een klacht van een ouder dat kinderen te weinig zelfstandig werken). Dit heeft ook te maken met de vrijheid van onderwijs: een rechter of een geschillencommissie gaat niet bepalen hoe het onderwijs wordt gegeven, wel of het voldoet aan bepaalde minimum kwaliteitsmaatstaven zoals die in de wet zijn vastgelegd.

De terughoudende toetsing door de civiele rechter zien we ook bij de beoordeling van vorderingen van leerlingen of ouders die schadevergoeding eisen, omdat ze vinden dat er in hun ogen slecht onderwijs is gegeven. De terughoudende toetsing komt te vervallen

als het beleid van de school in strijd is met de wet. Voor wat betreft de opbrengsten van het onderwijs geeft de wet geen garanties. Scholen moeten kerndoelen naleven en de richtlijnen voor de eindexamens volgen, maar dat geeft geen garantie dat bijvoorbeeld een leerling op een bepaald niveau eindigt. Zelfs als een school door de Inspectie als zwak of zeer zwak wordt aangemerkt, betekent dat niet automatisch dat de school of de leraar juridisch steken heeft laten vallen ten opzichte van individuele leerlingen. De bewijslast ligt op dat punt bij de ouders: zij moeten bewijzen dat door ernstig nalaten van de school er een leerachterstand bij hun kind is ontstaan en dat ze daardoor schade hebben geleden (dus: omdat de school slecht heeft gepresteerd, hebben ze bijlessen of extra huiswerkbegeleiding ingekocht). Daarvan is, zo blijkt uit rechtszaken, alleen sprake wanneer een school jarenlang bijvoorbeeld een personeelsprobleem laat voortduren, waardoor lessen uitvallen en daar geen maatregelen tegen worden genomen. Wanneer een school kennis heeft van een leerachterstand van een klas, wordt wel verwacht dat er actief maatregelen worden genomen (zoals de inschakeling van remedial teachers of bijlessen) en dat het schoolbestuur zorgt dat er daarna ook daadwerkelijk verbeteringen optreden. Laat het bestuur dat na, en gaan daarna alsnog de ouders zelf bijlessen organiseren, dan kunnen die kosten verhaald worden op de school.

Bij klachten over de pedagogische of didactische begeleiding gaat het veelal over het door de school (niet) tijdig signaleren van bepaalde ontwikkelingen bij de leerling, het adequaat inspelen op die ontwikkelingen, de communicatie daarover zowel intern als met de ouders, en het duidelijk aangeven welke begeleidingsmogelijkheden er (nog) voor de school zijn. Een voorbeeld om dit te illustreren: Een leerling wisselde tijdens het schooljaar regelmatig van plaats in de groep. Ook had hij een hoog ziekteverzuim. Deze leerling schreef zijn groepsleerkracht een brief waarin hij zijn ongemak beschreef en de moeite die het hem kostte om daarover te praten. Verder had de leerling een conflict met een medeklasgenoot. De ervaren groepsleerkracht pakte deze signalen echter niet op en liet ook na om de leerling te bespreken met de intern begelei-

der. Volgens de LKC had de leerkracht onvoldoende bijgedragen aan het creëren van een veilige sfeer voor de leerling.

Waar bij de leerling een bijzondere vorm van begeleiding noodzakelijk is, zal de school zich moeten houden aan de afspraken die zij hierover met de ouders maakt. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar het blijkt dat de uitwerking van afspraken soms verzandt, prioriteit aan andere zaken wordt gegeven en leraren bij gebrek aan een goede regie verschillend omgaan met afspraken. De grenzen van de begeleiding liggen daar waar de capaciteiten van de leerling niet meer in overeenstemming zijn te brengen met het niveau van het onderwijs dat hij volgt.

Praktijkvragen

Een school vangt een signaal op, of zou dat behoren op te vangen, van een bijzondere leer- of onderwijsomstandigheid van een leerling of een groep leerlingen (bijvoorbeeld het leesniveau loopt achter). Wat mogen de ouders en de leerling van de school verwachten?

Juridisch gezien gaat het om de beantwoording van de vraag wat in de praktijk van een 'redelijk bekwame en redelijk handelende' school mag worden verwacht. Het antwoord hangt af van de omstandigheden van het geval.

Eenzijds speelt hierbij een rol dat de kwaliteit die geleverd moet worden een inspanningsverbintenis is. Dit brengt met zich mee dat van de school niet kan worden verwacht dat zij alle denkbare maatregelen treft. Maar ook kan niet worden verwacht dat de maatregelen gegarandeerd leiden tot opheffing van de achterstand. Een school moet ervoor zorgen dat bij een leerling met een achterstand maatregelen worden genomen die ertoe kunnen leiden dat de achterstand wordt ingelopen. Anderzijds speelt de concrete situatie van een specifieke leerling een rol. Namelijk als de situatie van deze specifieke leerling aanleiding geeft tot afzonderlijke maatregelen, bijvoorbeeld een leerling die in meer of mindere mate 'achterblijft', zoals een leerling met (nog) niet onderkende dyslexie.

Zo stelde de LKC vast dat de school de lees- en spellingproblemen had onderkend en de

begeleiding daarop had aangepast: "Wat betreft de begeleiding van de jongen stelt de Commissie vast dat deze intensief en conform de zorgstructuur van de school heeft plaatsgevonden. De school heeft de lees- en spellingproblemen vroegtijdig onderkend en heeft daar de begeleiding op aangepast (...)."

Van een school die weet of zou behoren te weten dat een leerling niet presteert zoals hij of zij zou kunnen, mag het treffen van concrete maatregelen worden verwacht, toegespitst op de specifieke situatie van deze leerling. Dit kan vorm krijgen door een intensievere begeleiding door een docent, door het inschakelen van een remedial teacher, door het bespreken van de leerling in het zorgadviesteam (ZAT)⁹, door het (laten) testen van een leerling, door de ouders te adviseren externe hulpverlening te zoeken et cetera.

De school signaleerde ontwikkelingsproblemen bij een leerling. Zijn ouders vroegen om een dyslexieonderzoek. De school gaf aan eerst in te zetten op intensieve begeleiding van de leerling. Loopt de school een risico door het verzoek van de ouders niet te honoreren?

Voor de aanpak van dyslexie binnen het onderwijs zijn in opdracht van het ministerie van OCW protocollen ontwikkeld om de signalering van leesproblemen en dyslexie van het basisonderwijs tot en met het hoger onderwijs te systematiseren. Conform dergelijke protocollen dient een leerling aan bepaalde normen/scores te voldoen voordat een dyslexieonderzoek kan plaatshebben. Zolang de leerling die scores niet haalt, kan de school hem niet doorverwijzen voor onderzoek. De school is hieraan gebonden.

Een ouder beklagt zich over de lesuitval en de professionaliteit van de leraren op school en stelt dat daardoor het kind achteruitgaat in de resultaten, of een slecht vervolgadvis heeft gekregen. Ze wil de school aansprakelijk stellen voor slecht onderwijs, maakt ze een kans?

Het algemene juridische uitgangspunt bij zowel de LKC als de rechter is: wie stelt moet bewijzen. De ouder moet bewijzen dat het slechte resultaat direct terug te voeren is op de lesuitval of het gebrek aan professionaliteit, en waarin dat gebrek dan precies gelegen

⁹ Een Zorg Advies Team (ZAT) is een overleg waarbij de zorg binnen het onderwijs en de buitenschoolse zorg op elkaar worden afgestemd.

is. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zijn scholen juridisch aansprakelijk (moeten ze schadevergoeding betalen) voor ondeugdelijk onderwijs. Er zou bijvoorbeeld sprake moeten zijn van gaten in het lesprogramma door personeelsproblemen waar jaren niets aan gedaan wordt.

Er is een leerling die tijdens het schooljaar regelmatig van plaats wisselt in de groep. Hij is regelmatig ziek en heeft zijn groepsleerkracht/mentor daarvan op de hoogte gesteld. De groepsleerkracht heeft echter geen actie ondernomen en de leerling blijft zitten, is dit de school te verwijten?

Ja, waarschijnlijk wel. Wanneer een ervaren groepsleerkracht genoemde signalen niet oppikt en ook nalaat om de leerling te bespreken met de intern begeleider is de school onvoldoende zorgvuldig. Er is een inspanningsplicht om leerlingen in een veilige omgeving de juiste begeleiding te geven. De grenzen van de begeleiding liggen daar waar de capaciteiten van de leerling niet meer in overeenstemming zijn te brengen met het niveau van het onderwijs dat hij volgt. Daarbij is ook de vraag of de aard en structuur van de gekozen onderwijsvorm geschikt zijn voor de betreffende leerling. Immers, intelligentie alleen is niet doorslaggevend: ook motivatie en gedrag spelen een rol bij het kunnen slagen voor een opleiding. Ouders moeten daarbij ook meewerken aan de oplossing van het probleem, bijvoorbeeld door toestemming te geven voor observatie, participatie in trainingen et cetera.

Ouders claimen voor een hoogbegaafde leerling dat de school onvoldoende begeleiding heeft aangeboden. Wanneer is er sprake van tekortschieten?

Op de eerste plaats zal objectief vastgesteld moeten worden dat er sprake is van hoogbegaafdheid. Vervolgens is het aan de school om passende maatregelen te nemen, bijvoorbeeld het aanstellen van een mentor/studiebegeleider en het aanbieden van extra lesstof. Van belang is ook periodiek overleg en evaluatie over de resultaten van de leerling met het lerarenteam en de ouders. Met zulke ingrepen voldoet het bevoegd gezag aan wettelijke vereisten zoals die in de onderwijswetten zijn opgenomen (kwaliteitsbeleid en schoolplan). Artikel 23a WVO, zo blijkt uit de Memorie van

toelichting bij de wet, veronderstelt dat er een onderwijskundig beleid is waarin wordt aangegeven hoe de school tegemoetkomt aan de specifieke onderwijsbehoeften van leerlingen (leerlingen met onderwijsachterstand, maar ook hoogbegaafden). In de uitwerking is er voor de school een inspanningsplicht, maar de concrete vormgeving is aan de school.

Deze inspanningsplicht houdt in dat school en leraren zich ten volle inspannen dat wat in het onderwijsprogramma (de schoolgids) is aangekondigd of in afspraken is neergelegd, ook wordt nagekomen.

Wanneer een school erkent dat er problemen zijn met een leraar of een vak of dat een groep door wat voor omstandigheden een (leer)achterstand heeft opgelopen en aankondigt dat er maatregelen worden genomen, dan is het bevoegd gezag (de directie) verplicht te controleren dat de maatregelen ook effect sorteren. Wanneer bijvoorbeeld remedial teaching wordt ingezet en na verloop van tijd blijkt dat dit onvoldoende effect heeft, maar het bevoegd gezag doet er niets aan, dan is het voorstelbaar dat ouders op gegeven moment zelf maatregelen nemen door bijvoorbeeld bijlessen te nemen. De kosten daarvoor kunnen (mogelijk) op de school worden verhaald. Het is ook zaak om voldoende begeleiding te geven aan leerlingen, wanneer gebleken is dat een klas niet uit de verf komt omdat een docent onvoldoende functioneert. Ook is het van belang duidelijk te maken richting ouders wat van het team en de school verwacht kan worden.

Een leerling kan wegens zijn gezondheid de lessen niet volgen. Welke zorgplicht heeft de school in dit geval? Hoe ver gaat de zorgplicht van het bevoegd gezag?

Op grond van de jurisprudentie dient de school maatregelen te treffen om de leerling zoveel mogelijk bij het onderwijs te betrekken. Maar volgens de rechter gaat de verplichting van een school om zoveel als redelijkerwijs mogelijk is met de ziekte rekening te houden, niet zo ver dat een reguliere middelbare school – mede gelet op haar organisatie, lesroosters en beschikbare docenten – ook gehouden is thuisonderwijs aan te bieden.



7.

Kaders bij maatregelen tegen ongewenst gedrag van leerlingen

Het (ongewenste) gedrag van leerlingen in en buiten de klas kan aanleiding zijn voor maatregelen, van het verwijderen uit de klas tot in het uiterste geval het geheel verwijderen van school, maar hoe zit dat juridisch?

Wettelijk kader: formele maatregelen van schorsing en verwijdering

Uitgangspunt is dat de school (leraren en directie) verantwoordelijk is voor de goede gang van zaken in de school, het bewaren van de orde, het aanspreken van leerlingen op 'normconform' gedrag. Die regels over 'hoe we met elkaar omgaan' zullen zijn vastgelegd in verschillende documenten (zie hoofdstuk 1), de schoolgids, het leerlingenstatuut, een aparte gedragscode et cetera.

Wanneer een leerling de normen overtreedt die binnen de school als gemeenschap gelden, kan de school/het bevoegd gezag hierop reageren met een opvoedkundige maatregel of een ordemaatregel. Opvoedkundige maatregelen zijn pedagogische handelingen die enerzijds binnen het 'hier en nu' van de gang van zaken op school sociaal gewenst gedrag beogen te bevorderen en anderzijds leerlingen proberen te vormen. Dit zijn maatregelen die niet direct een rechtsgevolg hebben, zoals formele maatregelen. Formele maatregelen zijn in oplopende mate van zwaarte:

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

De onderwijswet¹⁰ bepaalt de randvoorwaarden bij schorsing en verwijdering. Zo mag een schorsing maximaal een week duren. Het definitief verwijderen van een leerling kan pas als een andere school bereid is de leerling toe te laten. Verwijdering wordt in de rechtspraak gezien als 'laatste optie': voor het ontzeggen van onderwijs moeten zwaarwegende redenen zijn.

Directie en team zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de orde. Dat betekent dat de rechter of de klachtencommissie een grote mate van vrijheid laat aan de school om te beoordelen wanneer welke maatregel moet worden opgelegd.

Die beslissingsvrijheid betekent echter niet een volledige handelingsvrijheid. Zo is het niet toelaatbaar voor het bevoegd gezag om, met een beroep op de beslissingsvrijheid, geen feitenonderzoek uit te voeren. Stel dat in een school een rookbom wordt afgestoken en enkele leerlingen die erbij staan worden geschorst, dan is het de vraag of dat terecht is als onduidelijk is of die leerlingen alleen hebben staan kijken of bijvoorbeeld ook hebben meegeholpen, op de uitkijk hebben gestaan enzovoorts.

Het moet bij een incident dus wel duidelijk zijn wat het aandeel is van de betreffende leerling, voordat tegen hem of haar maatregelen worden genomen. Andere overwegingen zijn bijvoorbeeld of er een gevaar voor herhaling is, hoe ernstig de rechten van anderen worden geschonden en of er een risico bestaat dat het wangedrag door andere leerlingen zal worden nagevolgd.

De rechtmatigheid van maatregelen die te maken hebben met de orde in de school en de klas wordt zoals gezegd door de rechter

¹⁰ Voor het voortgezet onderwijs is dit te vinden in het Inrichtingsbesluit.

voornamelijk getoetst in de zin of ze voldoen aan procedurele randvoorwaarden en of ze proportioneel zijn. De rechter moet enerzijds rekening houden met de ruimte die leraren en directie nodig hebben om naar bevind van zaken te handelen, en anderzijds erop letten dat maatregelen ook voldoen aan bepaalde randvoorwaarden, zoals motivering van het besluit en de vraag of de maatregel niet te ingrijpend is.

Bij het optreden tegen ongewenst gedrag wordt ook een bepaalde mate van professionele houding verondersteld. De LKC oordeelde bijvoorbeeld dat een leraar een voorbeeldfunctie heeft en dat hij de term dat een leerling moest 'opzouten' niet moet gebruiken.

Praktijkvragen over schorsing en verwijdering

Een school verwijderd een leerling vanwege verschillende incidenten waarbij de leerling was betrokken. Hij is op grond daarvan een aantal malen geschorst. Naar aanleiding van een nieuw incident – de leerling heeft een medeleerlinge geslagen – heeft het schoolbestuur besloten hem van school te verwijderen.

De ouders stappen naar de rechter. De rechter wijst erop dat de ouders aannemelijk dienen te maken dat het betwiste besluit ondeugdelijk is. Uit de door het schoolbestuur overgelegde stukken blijkt volgens de rechter genoegzaam dat de incidenten waarbij de leerling was betrokken, van dien aard zijn dat de leerling niet langer kan worden gehandhaafd op school. Ter zitting blijkt dat de leerling inmiddels onderwijs volgt aan een andere school. Daaruit blijkt dat voldaan is aan de eis van artikel 27 WVO dat een andere school bereid moet zijn de leerling toe te laten. Ook heeft de school de ouders afdoende gehoord naar aanleiding van de incidenten en het voorgenomen verwijderingsbesluit.

Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat op de ouders de bewijslast rust, dat de rechter kijkt naar het gebeurde (de zwaarte van de incidenten) en de zorgvuldigheid (het horen van ouders en leerlingen).

Een andere school heeft te kennen gegeven bereid te zijn de leerling die verwijderd wordt

toe te laten. De ouders werken niet mee door de toelatingsverklaring voor de andere school niet te ondertekenen. Wat houdt de weigering van de ouders in?

Deze weigering van de ouders is een omstandigheid die volgens de rechter voor hun eigen rekening komt. Het schoolbestuur heeft zich voldoende ingespannen om een andere school te vinden. De leerling kan worden verwijderd.

Welke toetsing hanteert de rechter in verwijderingszaken?

De rechter past marginale toetsing toe. Van belang is wel dat de school duidelijke regels omtrent rust en veiligheid heeft gesteld. Bij de waardering van de ernst van het incident heeft het bevoegd gezag een vrijheid die slechts marginaal kan worden getoetst. Verder maakt de rechter een belangenafweging. Zo stelt de rechter in het geval dat het bevoegd gezag duidelijke regels heeft opgesteld: het belang van de school om de regels betreffende rust en veiligheid strikt te kunnen handhaven weegt zwaarder dan het belang van de leerling om zijn opleiding aan de school te kunnen voortzetten.

Kan een school een leerling verwijderen vanwege het gedrag van de ouders en de leerling?

Dit is mogelijk. Bij het nemen van het besluit de leerling te verwijderen nam de school de handelwijze van de ouders mee. De ouders ondermijnden het gezag van de school door de dochter te instrueren niet met de directeur, noch met andere medewerkers van de school over haar gedrag te spreken. De rechter stelde vast, dat het verwijderingsbesluit mocht worden gebaseerd op de weigering van de ouders over de absentie van hun dochter in gesprek te gaan met de school.

Mag een school een leerling overplaatsen?

De school mag in het geval van onhandelbaar gedrag van een leerling tot overplaatsing overgaan. Het schoolbestuur moet wel onhandelbaar gedrag aannemelijk maken. Met de overplaatsing op zich handelt het schoolbestuur niet onzorgvuldig.

De school schorst een leerling. Welke zorgplicht heeft de school tijdens de schorsing?

De school schorst een leerling in afwachting

van zijn definitieve verwijdering. De rechter oordeelt dat het schoolbestuur de verwijderingsprocedure terecht in gang heeft gezet. Maar, voegt de rechter er aan toe: zolang de leerling op de school staat ingeschreven, rust op de school wel een zorgplicht jegens deze leerling. Nu de leerling al drie maanden thuis zit zonder enige vorm van begeleiding vanuit de school, is de school daarin tekortgeschoten. De rechter oordeelt dat de school ervoor zorg moet dragen dat de leerling, in afwachting van de daadwerkelijke plaatsing op een andere school, op enigerlei wijze onderwijs kan volgen dat de voortzetting van het leerproces waarborgt. Te denken valt daarbij aan het verstrekken en nakijken van huiswerkopdrachten en toetsen, eventueel via e-mail.

Niet geregelde ordemaatregelen

Leraren moeten soms ingrijpen in een situatie en maatregelen nemen in of buiten de klas, zonder dat sprake is van een direct besluit door het bevoegd gezag, wanneer kan en mag dit? Wat zijn randvoorwaarden? Uiteraard zal ook hier het kader bepaald zijn door wat in de school gangbaar is en kenbaar is gemaakt via schoolgids, leerlingenstatuut, gedragsregels et cetera.

De grenzen van de 'opvoedkundige ordemaatregelen' kunnen redelijk parallel lopen met de grenzen van 'professioneel gedrag'. Het corrigeren van leerlingen kan variëren van het aanspreken en ter verantwoording roepen tot situaties waarbij leerlingen soms fysiek moeten worden aangeraakt om corrigerend te kunnen optreden. Dit laatste is algemeen aanvaard in zaken voor de Landelijke Klachtencommissie, mits er een zeer gegronde reden voor is. Uitgangspunt op school dient te zijn dat fysieke dwang van een leerkracht jegens een leerling in beginsel niet is toegestaan en slechts in uitzonderlijke omstandigheden kan worden getolereerd. Een van deze uitzonderlijke omstandigheden kan zijn dat de leerling tegen zichzelf beschermd moet worden of dat medeleerlingen tegen een leerling beschermd moeten worden. De 'pedagogische tik' wordt in zaken voor de klachtencommissie afgekeurd. Ook het opsluiten van leerlingen in hun klaslokaal (omdat de leraar vindt dat er eerst opgeruimd moet worden) is volgens

de rechter niet toelaatbaar, en vormde een reden voor ontslag van een leraar. De rechter overwoog dat in dit geval de docent zijn bevoegdheid had overschreden. Hij had een dergelijke maatregel alleen kunnen nemen na toestemming van het bevoegd gezag, maar zelfs dan zou hij de plicht hebben om verdere escalatie tegen te gaan. Volgens de rechter had de betreffende leraar zijn problemen met de moeilijke klas dan ook eerst met het team moeten bespreken. Hij vond "de visie van de school dat [de leraar] hier niet op een opvoedkundig verantwoorde en dus niet op een professionele wijze is opgetreden, dan ook niet onjuist of onredelijk".

Waar het gaat om inbeslagname van mobiele telefoons, smartwatches, laptops en dergelijke moet ook de nodige zorgvuldigheid in acht worden genomen. Het gedrag van een leerling kan aanleiding zijn voor de school om de telefoon van de leerling in te nemen, maar het moet dan wel duidelijk zijn waarom dat gebeurt, en de kaders voor het gebruik van mobiele telefoons of andere apparatuur moeten kenbaar en transparant zijn (neergelegd in een schoolgids, leerlingenstatuut, gedragscode). Kort gezegd: de leerling moet van tevoren weten wat wel en niet is toegestaan.

Bij inname van bezittingen van leerlingen gelden grenzen. Zo is de mobiele telefoon een belangrijk communicatiemiddel dat voor ouders reden kan vormen hun kind zelfstandig van en naar school te laten gaan, deel te laten nemen aan buitenschoolse activiteiten en hen de mogelijkheid geeft om over privéomstandigheden contact met hun kind te houden. Volgens een uitspraak van de LKC is "de samenleving van dien aard dat door de Commissie aan de telefonische bereikbaarheid van de vo-leerling bij het verlaten van de school na zijn laatste uur een doorslaggevend belang wordt toegekend". In principe moet het mobieltje dus terug naar de leerling na het laatste schooluur. De school mag messen en andere scherpe of bedreigende voorwerpen afpakken en hoeft deze niet terug te geven. Daarvoor kan eventueel de politie worden ingeschakeld.

Praktijkvragen over ordemaatregelen

Een leraar krijgt de mededeling dat hij geen leerling meer mag aanraken, omdat er één leerlinge is die niet aangeraakt wenst te worden. Vanwege de privacy van de leerlinge mag hij niet weten om welke leerlinge het gaat.

Kan die eis gesteld worden?

Voor een leerling kan gelden dat deze in het geheel niet mag worden aangeraakt door een leraar. Een dergelijke wijze van benaderen van de leerling behoort de school vast te leggen in het dossier van de betreffende leerling, waarmee wordt gewaarborgd dat alle leraren die met de leerlinge van doen hebben daarvan op de hoogte zijn. Staat dit niet in het dossier, dan is het bovenstaande een te verstrekkende eis die de pedagogische autonomie van de leraar te veel beperkt.

In hoeverre zijn maatregelen zoals de klas uitsturen of apart zetten genormeerd?

De maatregel moet passend zijn voor de situatie en de oorzaak van de situatie. Zo kan een communicatieprobleem tussen ouder en leerling in beginsel niet leiden tot het uitsluiten van de leerling van het onderwijs. Een leerling kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor het mislukken van het gesprek met de leraar.

Wanneer een leerling wordt uitgesloten van een activiteit moet rekening gehouden worden met het beginsel van proportionaliteit. Zo werd uitsluiting van het schoolkamp in groep 8 door de LKC niet proportioneel gevonden, omdat het de afsluiting is van de basisschool waar kinderen zich op verheugen. De school kan de grenzen van behoorlijk gedrag bewaken door bij een mogelijke herhaling een minder zware straf in het vooruitzicht te stellen.

In de kleutergroep heeft een kind een ander kind in het gezicht gekrabd. Moet ik dit kind nu laten schorsen?

Bij een reactie op het incident moet rekening gehouden met de leeftijd van de betrokken kinderen. Bij een leerling van bijvoorbeeld groep 4 volstaat het doorgaans om indringend te bespreken wat er is gebeurd, zeker als het incident daarna nog met haar ouders wordt besproken. Het treffen van zwaardere maatregelen is in de regel bij kinderen van deze leeftijd niet aan de orde.

Twee leerlingen hebben op de jaarlijkse buitenlandreis in strijd met de regels het hotel 's nachts verlaten en zijn vervolgens door het begeleidende lerarenteam op het eerste vliegtuig naar huis gezet. Is dit een toelaatbare maatregel?

Uitgangspunt is dat de school, en in mandaat de leraren in dit geval, op basis van de vastgestelde regels in redelijkheid een sanctie kunnen opleggen vanwege het overtreden van de regels. Daarbij moet een sanctie in een juiste verhouding staan tot het gepleegde vergrijp. In dit geval is het vroegtijdig moeten afbreken van een reis ongeveer de zwaarst denkbare sanctie die genomen kan worden. Voordat tot een dergelijke ingrijpende maatregel wordt overgegaan, zal een zorgvuldige afweging plaats moeten vinden, waarbij rekening gehouden moet worden met alle omstandigheden. Het is niet verantwoord dat zonder voorafgaand overleg en zonder toestemming van de ouders leerlingen op het vliegtuig worden gezet. Ook hier dient voor het vertrek met de ouders en leerlingen te worden gecommuniceerd welke regels gelden bij excursies, en welke maatregelen worden getroffen bij overtreding.

Zo ook de situatie wanneer een leerkracht met een groep terug naar de school fietst en een leerling achterblijft. Deze handelwijze was volgens de LKC niet in overeenstemming met de zorgplicht van een leraar.

Een leerling weigert de klas te verlaten, nadat hij daartoe dringend is verzocht. Mag de leerling naar buiten worden geduwd of getrokken?

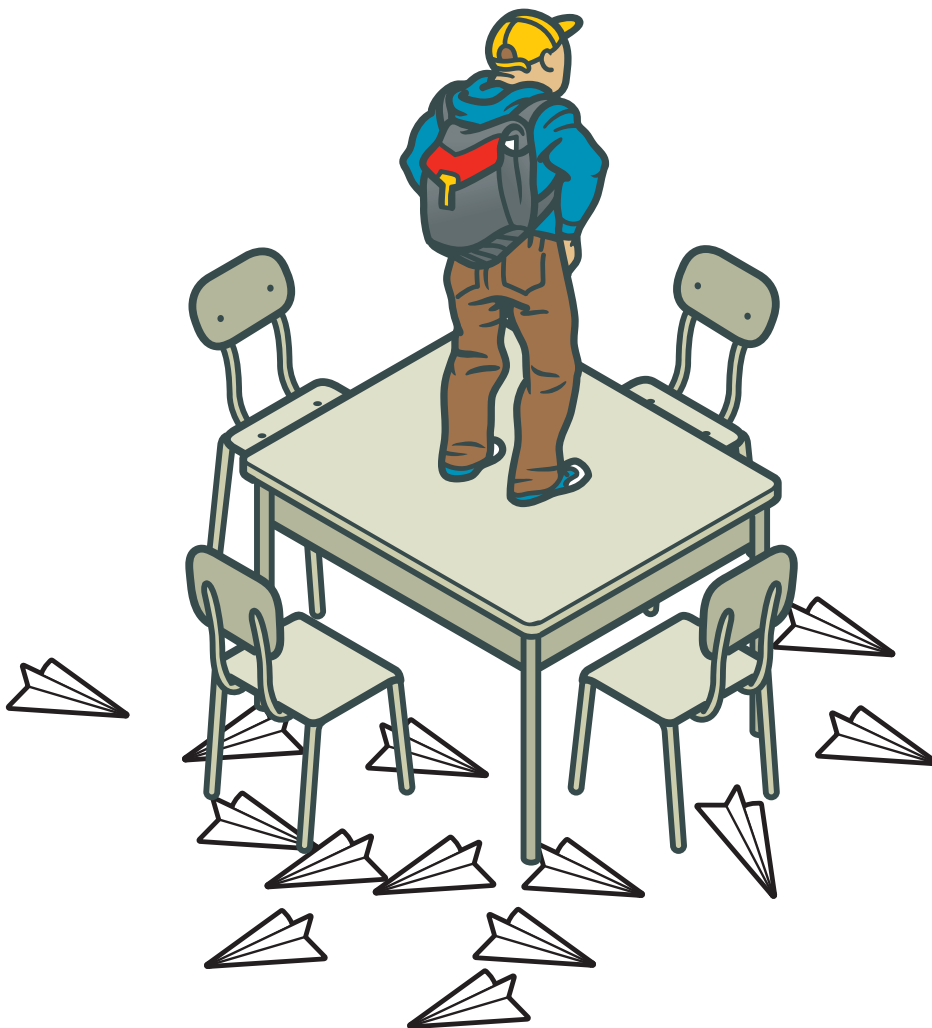
De aantasting van het gezag van een leraar wanneer de leerling weigert de klas te verlaten is geen situatie die noodzaakt tot vastpakken, volgens de LKC. Fysiek optreden wordt dan gezien als niet-proportioneel. Wanneer er vervolgens met zaken (stoelen) zou worden gegooid, kan de situatie anders worden. Wanneer de veiligheid van de leerling zelf of die van zijn medeleerlingen in het geding is, is het vasthouden van de leerling aan bijvoorbeeld de polsen toegestaan. In extreme gevallen, wanneer een leerling gewelddadig is, kan zelfs het in bedwang houden van de leerling in een judogreep aangewezen en geoorloofd zijn. Dit vereist een taxatie van de situatie op dat moment. Het is mogelijk dat achteraf gezien

er een verkeerde taxatie is gemaakt, maar dat is te rechtvaardigen door de omstandigheden van dat moment.

In hoeverre spelen protocollen een rol en moeten die altijd gevolgd worden?

In een zaak op een school voor kinderen met gedragsproblemen werd een kind dat schopte tegen de deuren van de klas en vervolgens ook de leraren begon te schoppen, zodanig beetgepakt dat naderhand bleek dat hij een onderarm had gebroken. De moeder deed aangifte van zware mishandeling. De rechter beoordeelde de noodzaak van het ingrijpen allereerst op basis van de feiten, en daarnaast op basis van het juridisch en beroepsmatig kader. In dit geval ging het om een school

met moeilijke en vaak agressieve kinderen, en dan wordt van de leraar een beheerste, maar effectieve en snelle reactie verwacht om de veiligheid van anderen te garanderen. De rechter vond het ook belangrijk dat er een protocol was voor fysiek ingrijpen, dat leraren hiermee bekend waren en getraind. Als er een protocol is, moet dat in de gegeven situatie worden toegepast, maar dat ontslaat leraren niet van hun individuele verantwoordelijkheid. Daar is echter alleen plaats voor bij 'evident grensoverschrijdend handelen', bijvoorbeeld het toepassen van (pijnlijke) houdgreep bij een licht vergrijp. In de meeste gevallen zal door het toepassen van het protocol het (fysiek) ingrijpen van de leraar gerechtvaardigd worden.



8.

Inrichting van het onderwijs en beoordeling van leerlingen

Dit hoofdstuk behandelt de vraag welke ruimte de leraar heeft bij het uitvoeren van zijn 'core business': het lesgeven en beoordelen van leerlingen. In welke mate kan de wijze waarop les wordt gegeven of hoe getoetst wordt, juridisch aangetast worden?

Uitgangspunt: Pedagogische autonomie leraar en school

Op de eerste plaats geldt dat de inrichting van het onderwijs, de keuze voor de methode, de aanpak et cetera een aangelegenheid zijn van de school. In het schoolplan is opgenomen wat de uitgangspunten van het onderwijs zijn, de doelstellingen enzovoorts. Dit plan wordt vastgesteld met instemming van de medezeggenschapsraad. Individuele ouders hebben dus geen zeggenschap over hoe de school wordt ingericht, welke pedagogisch-didactische uitgangspunten worden gehanteerd, schooltijden en dergelijke. Beslissingen tot plaatsing in een bepaalde klas of met betrekking tot het overslaan van een klas worden door een klachtencommissie of de rechter slechts onderworpen aan een toets van redelijkheid en zorgvuldige procedure. De oordelen van klachtencommissies gaan slechts zelden over de inhoudelijke (on)professionaliteit van de leraar. Vaker gaat het over gevallen waarin sprake is van miscommunicatie tussen leraren en ouders/leerlingen. In sommige gevallen adviseert de klachtencommissie dan het bevoegd gezag om maatregelen te nemen om de communicatie tussen leraar en ouders weer op gang te brengen.

Als uitgangspunt bij de beoordeling van prestaties van leerlingen geldt, dat deze beoordeling bij uitstek behoort tot het domein van de leraar. Bij de beoordeling van

examenwerk in het voortgezet onderwijs kan een leerling zich tot een (interne) commissie van beroep wenden, waarvan eveneens vakbekwame docenten deel uitmaken. Dit betekent dat toetsende instanties zoals de Landelijke Klachtencommissie of de rechter zeer terughoudend toetsen of de beoordeling juist is. Alleen indien er procedurele fouten zijn gemaakt waardoor de leerling is benadeeld of indien een beoordeling evident onjuist is, zal een rechter of klachtencommissie een klacht of eis om herziening van een beoordeling gegrond verklaren. Bij het nabespreken of nakijken van proefwerken of toetsen zal een kenbare motivering van de beoordeling dan ook in het algemeen voldoende zijn. Zo bepaalde de rechter dat het te ver ging "om van de school te verlangen dat zij vooraf aan de examenkandidaten gedetailleerd kenbaar maakt hoeveel punten de kandidaat krijgt indien hij het werkstuk op een bepaalde manier maakt, bijvoorbeeld hoeveel punten hij krijgt als het rooster van de barbecue niet op de barbecue blijft liggen maar naar beneden zakt". Een zekere, niet in schriftelijke richtlijnen vastgelegde beoordelingsvrijheid moet dus aan de leraar worden gelaten, en dat geldt in versterkte mate wanneer het gaat om de beoordeling van praktische vaardigheden. Soms claimen leerlingen (of ouders) dat zij behoorlijke voortgang hebben geboekt in hun werkhouding en gedrag, en dat zij daarom het voordeel van de twijfel moeten krijgen als ze bespreekgeval zijn. Of dat zo is, is aan de docentenvergadering, zoals de rechter in een zaak stelde: "De vraag of van een dergelijke verbetering in voldoende mate sprake is om vertrouwen voor de toekomst te bieden, is echter een vraag die bij uitstek aan de docentenvergadering is voorbehouden en zich uit de aard der zaak niet leent voor rechterlijke

toetsing". Een docentenvergadering hoeft ook geen notulen openbaar te maken met individuele beoordelingen of stemverhoudingen. Docenten moeten zich vrij kunnen voelen om een inhoudelijk oordeel overeenkomstig hun werkelijke opvattingen te geven.

Beslissingen over bevordering en doorstroming naar een vervolgopleiding

Ook beslissingen over bevordering en doorstroming zijn op de allereerste plaats ter beoordeling van de lerarenvergadering. Bij eventuele klachten oordeelt de LKC of die vergadering 'in redelijkheid' tot het besluit en advies over bevordering of doorstroming heeft kunnen komen, aan de hand van de vraag of de gehanteerde normen redelijk zijn en de procedure zorgvuldig is geweest. Wanneer overgangsnormen worden gehanteerd die in lijn liggen met algemene landelijke normen of gebruiken, moeten ouders bijzondere of zwaarwegende omstandigheden aandragen die toepassing van de normen onredelijk maken. Het ontbreken van een protocol inzake doubleren is niet doorslaggevend. Soms ziet een klachtencommissie in de begeleiding een gebrek, zodat zij adviseert een besluit terug te draaien. Een voorbeeld is een zaak waarin een mentor geen goede begeleiding had gegeven. De mentor had tijdens een lerarenvergadering niets gezegd over de moeilijkheden van een bepaalde leerlinge, terwijl in zo'n geval een revisievergadering voor de hand had gelegen.

Het advies over een vervolgopleiding, bijvoorbeeld bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs, is allereerst een zaak van de leraren en de directie. De inschatting van een leerkracht/directeur of een leerling vwo aankan is in principe dus belangrijker dan een eventuele 'contra-expertise' waaruit een hogere Citoscore blijkt. Dit is overigens nu ook het wettelijk uitgangspunt in het voortgezet onderwijs (artikel 27 WVO: De toelating van de leerling wordt gebaseerd op het schooladvies, als bedoeld in de WPO). De Citoscore in groep kan 8 wel aanleiding zijn om het advies te heroverwegen (naar een hoger niveau).

De staatssecretaris van onderwijs heeft aange-

geven dat scholen onderling mogen afspreken of informatie uit het onderwijskundig rapport vóór de toelating of ná de toelating wordt overgedragen. De bredere informatie uit het rapport is volgens de staatssecretaris nuttig voor de school voor voortgezet onderwijs om meer inzicht te krijgen in de eventuele ondersteuningsbehoefte van de leerling of om te helpen beslissen in welke brugklas de leerling zal starten. Het staat scholen vrij om deze aanvullende informatie al voor de toelating over te dragen. Wat niet is toegestaan, is dat de school voor voortgezet onderwijs de toelating van leerlingen op deze informatie baseert.

Wat ouders wel kunnen verlangen is motivering van het advies en tijdige waarschuwing wanneer de resultaten achterblijven. De school moet voldoende duidelijk maken wat de aard en mate van de leerachterstand van een leerling is, op grond waarvan een lager (voorlopig) schooladvies wordt gegeven dan verwacht had mogen worden. Wanneer ouders pas bij het uitbrengen van het voorlopig schooladvies worden geconfronteerd met de ernst van de leerachterstand, en de school de aard en mate van die achterstand niet of nauwelijks kan onderbouwen, is dit laakbaar.

Praktijkvragen

Inrichting van het onderwijs

We hanteren in onze klas basisonderwijs het zogenaamde rode stoplicht. Als het stoplicht op rood staat mag de leerling de leerkracht en de medeleerlingen niet storen. Een ouder vindt dat dat een belemmering is in het contact tussen leraar en kind. De ouder gaat naar de klachtencommissie, maakt hij een kans?

Het (rode) stoplicht is een in het (basis)onderwijs breed gebruikte en gedragen methodiek, die zowel een organisatorische als pedagogische werking kent. De leerkracht wordt niet onderbroken als hij/zij de leerlingen die dat nodig hebben verlengde instructie geeft en de leerlingen leren onder meer om zelf oplossingen voor problemen te bedenken. Dit valt binnen de pedagogische ruimte van de school; de klachtencommissie zal de klacht niet gegrond verklaren.

Ouders eisen een dyslexieonderzoek voor hun dochter. Hebben ze daar juridisch gezien recht op?

De school is aan zet bij het constateren en de aanpak van leer/leesproblemen. Ze kan bijvoorbeeld eerst inzetten op intensieve begeleiding van de leerling. Voor de aanpak van dyslexie binnen het onderwijs zijn in opdracht van het ministerie van OCW protocollen ontwikkeld om de signalering van leesproblemen en dyslexie van het basisonderwijs tot en met het hoger onderwijs te systematiseren. Conform dergelijke protocollen dient een leerling aan bepaalde normen/scores te voldoen voordat een dyslexieonderzoek kan plaatshebben. Zolang de leerling die scores niet haalt, kan de school hem niet doorverwijzen voor onderzoek.

Schooladvies en onderwijskundig rapport

Ouders krijgen voor hun kind als schooladvies havo, maar zijn het er niet mee eens. Ze willen het onderwijskundig rapport niet ondertekenen. Zijn ze daartoe verplicht?

In artikel 42 WPO is bepaald dat de directeur, na overleg met het onderwijzend personeel over iedere leerling die de school verlaat, ten behoeve van de ontvangende school een onderwijskundig rapport opstelt. De school verstrekt een afschrift van dit rapport aan de ouders van de leerling. De meeste ouders ondertekenen het rapport voor akkoord of gezien, maar hiervoor bestaat hiertoe geen wettelijk vereiste.

Moet de basisschool een protocol hebben wanneer leerlingen een klas moeten overdoen?

Bij beslissingen over doubleren in het basisonderwijs dient de school naar de individuele ontwikkelingen en omstandigheden van de leerling te kijken. Die zijn niet goed in een gedetailleerd protocol te vatten. Dat betekent dat een school moet kunnen beargumenteren welke redenen aan het besluit ten grondslag hebben gelegen. De school kan, maar hoeft wettelijk geen protocol over doubleren vast te stellen. Ouders hebben geen recht dat hun kind doorstroomt dan wel doubleert. Ouders

hebben geen recht op goedkeuring van het onderwijskundig rapport.

Onze school heeft als eis gesteld dat een leerling voor zeven eindexamenvakken een 6,5 gemiddeld op het mavo-diploma moet hebben om te kunnen doorstromen naar het havo. In de bevorderingsnormen staat verder dat vijf van de zeven docenten na afsluiting van de schoolexamens een positief doorstroomadvies moeten geven, wil een leerling naar het havo kunnen gaan. Mag dat?

Dat is een redelijke eis. Landelijke afspraken (door de sectororganisatie, maar juridisch niet bindend¹¹) bepalen dat een school voor doorstroming naar het havo maximaal een 6,8 als gemiddeld eindexamencijfer mag eien. De school heeft aan deze regel voldaan. Ook de eis dat een meerderheid van de docenten akkoord moet gaan, is redelijk.

Een ouder verzoekt de directeur om bepaalde zaken uit het onderwijskundig rapport te verwijderen. Heeft de directeur het recht om bepaalde opmerkingen in het dossier of onderwijskundig rapport te corrigeren?

Het is niet aan de directeur om door een leerkracht van de basisschool in het kader van de overdracht gedane uitlatingen te verwijderen of te corrigeren, zeker als de desbetreffende leerkracht daartoe ook niet zelf heeft verzocht. Het is wel zorgvuldig dat een directeur de met de ouders gevoerde correspondentie, inclusief de aanvulling van de desbetreffende groepsleerkracht, aan het dossier toevoegt.

Een leerling blijft zitten in de tweede klas gymnasium van een school. De ouders eisen vervolgens dat de leerling wordt toegelaten tot 3 vwo op zijn school of een andere vergelijkbare school van hetzelfde bestuur. De rapportcommissie heeft het besluit genomen om de leerling niet toe te laten tot de derde klas van het vwo. Moet de school aan deze eis voldoen?

Het is een beslissing van de rapportcommissie. Een rechter zal een dergelijke beslissing terughoudend, slechts marginaal toetsen (dus is het gemotiveerd, inzichtelijk, volgens een bepaalde procedure). Het besluit van de

¹¹ Bij de onderwijsbegroting van 2017 is wel een motie van de Tweede Kamer aangenomen waarin de regering is gevraagd het 'doorstroomrecht' te regelen: een wettelijk recht 'met meer maatwerk en begeleiding' van vmbo-tl naar havo. Het is nog niet duidelijk hoe het nieuwe kabinet dit gaat regelen.

rapportcommissie wordt beschouwd als een besluit van deskundige professionals.

Beoordeling van toetsen en examens

Een leerling heeft zijn proefwerk of tentamen na laten kijken door een 'externe'; deze stelt dat enkele vragen goed hadden moeten worden gerekend. Kan dit betekenen dat het cijfer moet worden aangepast in het geval van een geschil?

Nee, het uitgangspunt is het oordeel van de individuele leraar (en in het vo eventueel de tweede corrector bij het CSE). Een rechter of klachtencommissie gaat niet op de stoel van een leraar zitten, ook niet als er 'contra-expertises' worden uitgevoerd door ouders. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen, wanneer ook bij wijze van spreken door een leek gezien kan worden dat er sprake is van een 'evident onzorgvuldige beoordeling', zal correctie plaatsvinden.

Nieuwe ontwikkelingen: de wet Lerarenregister en registervoorportaal¹²

In de wet Lerarenregister en registervoorportaal is de pedagogische autonomie van de leraar opgenomen.

Met deze wet krijgen leraren enerzijds erkenning van hun professionele ruimte en leggen zij anderzijds via het register verantwoording af over het onderhoud van hun bekwaamheid. De wet laat de ruimte voor scholen voor een eigen pedagogisch-didactische koers volledig intact. De professionele ruimte voor de leraar betekent dus niet dat de leraar buiten deze koers mag treden. De wet wijzigt ook niet de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur voor de onderwijskwaliteit en het functioneren van de school.

Het artikel dat in de wet over het beroep van leraar gaat, bestaat uit vier leden.

In het eerste lid staat dat onder het beroep van leraar wordt verstaan het verantwoordelijkheid dragen voor het vakinhoudelijke, vakdidactische en pedagogische proces in de school. Maar in het eerste lid staat ook

dat deze verantwoordelijkheid valt binnen de kaders van het onderwijskundig beleid van de school. De leraar komt een zelfstandige verantwoordelijkheid toe als het gaat om het beoordelen van de onderwijsprestaties van de leerlingen.

Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat het beoordelen van de onderwijsprestaties van leerlingen, binnen de kaders van wet- en regelgeving, tot de specifieke en eigen deskundigheid en daarmee ook tot de bevoegdheid van de leraar behoort. Onder onderwijsprestaties worden verstaan het resultaat van het vakinhoudelijke, didactische en pedagogische proces in de klas. De eigen bevoegdheid van de leraar voor het beoordelen van onderwijsprestaties moeten worden onderscheiden van adviezen en beslissingen die op basis van de WPO, WEC en WVO onder de verantwoordelijkheid van de schoolleiding en het bevoegd gezag vallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het schooladvies van de basisschool en het vaststellen van het examenresultaat.

In het derde lid staat waarover voldoende pedagogische, didactische en vakinhoudelijke zeggenschap moet zijn:

- (a) de inhoud van de lesstof,
- (b) de wijze waarop de lesstof wordt aangeboden en de middelen die daarbij worden gebruikt,
- (c) de te hanteren pedagogisch-didactische aanpak op de school en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven, waaronder wordt begrepen de begeleiding van de leerlingen en de contacten met de ouders, en
- (d) het in samenhang met de onderdelen a, b en c onderhouden van de bekwaamheid van de leraren als onderdeel van het team.

Het gaat bij de zeggenschap over 'voldoende' zeggenschap. Dit omdat de zeggenschap van de leraar valt binnen de eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de kwaliteit van het onderwijs en de schoolorganisatie en binnen de onderwijskundige kaders die zijn vastgesteld. De zeggenschap van de leraar in de school is dus niet ongelimiteerd.

Het vierde lid introduceert het professioneel statuut. In dit vierde lid staat dat het bevoegd

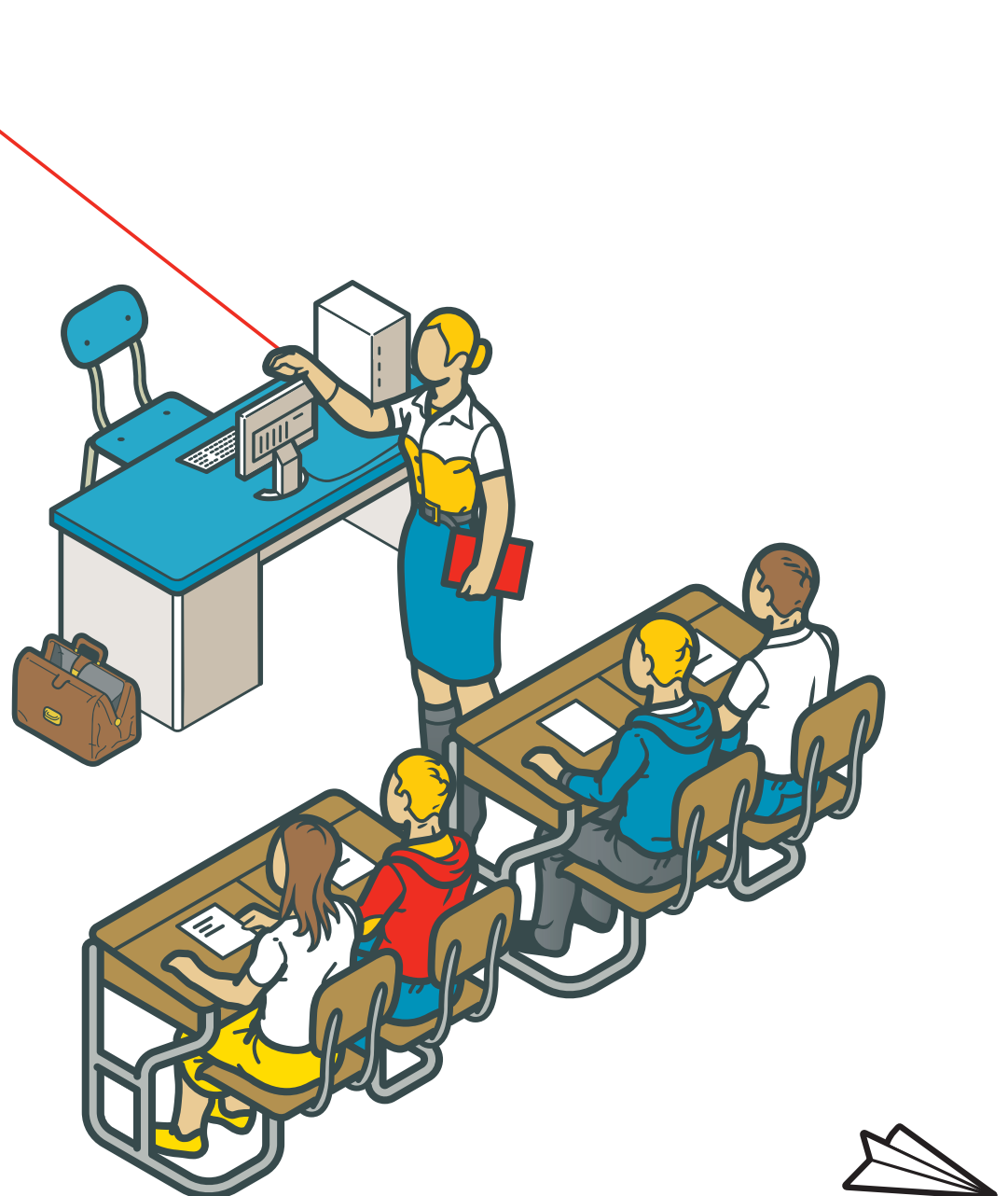
¹² Zie uitgebreid over deze wet: Frans Brekelmans en Marianne van Es, 'Wetsvoorstel Lerarenregister en registervoorportaal' (*School en Wet 2016*, p. 5-10) en 'Lerarenregister en registervoorportaal' (*School en Wet 2016*, p. 5-8).

gezag in overleg met de leraren een professioneel statuut opstelt waarin de zeggenschap van leraren als bedoeld in het derde lid wordt georganiseerd. Bij het professioneel statuut wordt de professionele standaard in acht genomen.

De professionele standaard van de leraar houdt verband met de professionele autonomie van de leraar. Autonomie is iets dat professionele beroepsgroepen kenmerkt en hen onderscheidt van andere beroepsgroepen. Deze autonomie bestaat omdat het voor anderen (dat wil zeggen: niet-professionals)

nu eenmaal niet goed mogelijk is professionals te zeggen hoe ze hun werk doen. De anderen missen gewoonweg de deskundigheid hiervoor. De professional moet zelf een afweging maken hoe te handelen. De normen die in de professionele standaard worden opgenomen zijn bestaande ongeschreven, doch maatschappelijk erkende en in de beroepsgroep geaccepteerde normen. Tevens zijn deze normen ontleend aan de wetenschap en aan algemeen aanvaarde uitgangspunten.

Dit hoofdstuk gaat over de zorgplicht die het bevoegd gezag van een school heeft



9.

Passend onderwijs en de omgang met zieke of gehandicapte leerlingen

voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De Wet passend onderwijs is bedoeld om voor de leerling die extra ondersteuning nodig heeft een aanbod te creëren. Uitgangspunt van het passend onderwijs is: regulier onderwijs als het kan, speciaal onderwijs als het moet. Het kan gaan om zowel lichte als zware ondersteuning, bijvoorbeeld extra begeleiding op school, aangepast lesmateriaal, hulpmiddelen of onderwijs op een speciale school. Daarnaast zijn er verplichtingen op grond van een andere wet, die gaat over gelijke behandeling van leerlingen met een chronische ziekte of handicap. Tenslotte wordt stilgestaan bij het juridisch kader bij de toepassing van (semi)medische handelingen door de leraar.

Inleiding: wat is passend onderwijs?

Scholen moeten met elkaar samenwerken in een regionaal samenwerkingsverband. In het samenwerkingsverband worden afspraken gemaakt over het onderwijsaanbod voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven, zoals bij autisme. Er zijn vier typen scholen of clusters in het speciaal onderwijs: een cluster voor blinde en slechtziende kinderen (cluster 1), een cluster voor dove en slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden of taalmoeilijkheden (cluster 2), een cluster voor leerlingen met lichamelijke of verstandelijke beperkingen, langdurig zieke kinderen en leerlingen met epilepsie (cluster 3), en tot slot scholen voor kinderen met psychiatrische stoornissen of ernstige gedragsproblemen (cluster 4). De laatste twee clusters zijn nu opgenomen in de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Het samenwerkingsverband hanteert een ondersteuningsplan. In dit plan moet ook zijn vastgelegd wat de criteria zijn voor verwijzing naar scholen voor speciaal onderwijs binnen het samenwerkingsverband. Het ondersteuningsplan moet ook omschrijven wat de basisondersteuning is in alle scholen. Basisondersteuning is ondersteuning die iedere school in het samenwerkingsverband kan bieden. In ieder samenwerkingsverband maken de scholen afspraken met elkaar over de manier waarop ze de ondersteuning verzorgen. Bijvoorbeeld hoe ze lesgeven aan leerlingen met een lagere of juist hogere intelligentie dan gemiddeld, of hoe ze scholen toegankelijk maken voor leerlingen met een beperking. Ook maken de scholen binnen een samenwerkingsverband afspraken over bijvoorbeeld de inzet van (school)maatschappelijk werk, eventuele medische handelingen in de klas en over samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten en jeugdzorg. Het vaststellen van de basisondersteuning binnen een samenwerkingsverband betekent dat alle scholen dit niveau kunnen aanbieden en dat ouders hier dus minimaal recht op hebben, zonder verwezen te worden naar een andere school binnen het samenwerkingsverband.

Naast basisondersteuning zullen scholen zich gaan toeleggen op bepaalde ondersteuning. Het schoolondersteuningsprofiel van de school is een beschrijving van de voorzieningen die op de school zijn getroffen voor leerlingen die extra ondersteuning behoeven. Op basis van het profiel inventariseert de school welke expertise eventueel moet worden ontwikkeld en wat dat betekent voor de (scholing van) leraren. Het profiel in de schoolgids moet inzicht geven in de mogelijkheden van de school voor extra ondersteuning. De scholen in het

regionale samenwerkingsverband hebben gezamenlijk de plicht ervoor te zorgen dat iedere leerling die extra ondersteuning nodig heeft daarvoor een aanbod kan krijgen. Waarschijnlijk zal zware of ingewikkelde ondersteuning op een kleiner aantal scholen in het ondersteuningsprofiel opgenomen zijn.

Procedure, inhoud van de onderzoeksplicht en verwijzing naar het speciaal onderwijs

Het bevoegd gezag heeft een wettelijke onderzoeksplicht: beoordelen of een leerling extra ondersteuning nodig heeft. Daarnaast heeft het bevoegd gezag een aanbodsverplichting: kan de school de benodigde extra ondersteuning niet bieden, dan moet er een andere school (in beginsel binnen het samenwerkingsverband) gevonden worden die de leerling wel die extra ondersteuning kan bieden.

Ouders moeten bij de aanmelding aangeven dat ze vermoeden dat hun kind extra ondersteuning nodig heeft. Onder 'een andere school' kan ook worden verstaan een school voor speciaal onderwijs.

De termijn om een passende plek voor een leerling te vinden, gaat in vanaf het moment dat de school de aanmelding heeft ontvangen. Vervolgens is er 6 weken de tijd om een passende plek te vinden. Eventueel kan deze termijn met 4 weken worden verlengd. Stel nu dat na 10 weken er nog geen beslissing is genomen door het bevoegd gezag, wat dan? Dan wordt het kind (als het tenminste 4 jaar oud is) tijdelijk geplaatst op de school en als leerling ingeschreven. Als daarna de leerling door een besluit wordt toegelaten, dan wordt de tijdelijke plaatsing omgezet in een definitieve plaatsing. Maar stel dat het bevoegd gezag negatief besluit: de toelating van de leerling wordt geweigerd of een beslissing wordt genomen om de aanmelding niet te behandelen, dan wordt de tijdelijke plaatsing beëindigd en wordt de leerling uitgeschreven. En hoe zit het nu met verwijzing (weigering van de leerling) of verwijdering van leerlingen met ondersteuningsbehoefte, die dus onder passend onderwijs vallen?

Pas als er een andere school is gevonden die de leerling wil toelaten, kan een leerling met ondersteuningsbehoefte worden geweigerd of

verwijderd. Dit vergt een individuele afweging en motivering. De school zal moeten aantonen dat niet kan worden voorzien in de ondersteuningsbehoefte, en zal dus gemotiveerd moeten aangeven dat zij heeft geprobeerd om de (redelijke) aanpassingen te realiseren.

Passend onderwijs betekent niet, dat elk kind altijd moet worden toegelaten tot de school: het creëert geen absoluut recht op toelating. Niet het samenwerkingsverband, maar het bevoegd gezag van de school waar het kind wordt aangemeld, blijft de instantie die beslist over toelating. De zorgplicht is vooral om zorgvuldig te onderzoeken wat de leerling nodig heeft. Het schoolbestuur moet daarvoor nagaan wat de ondersteuningsmogelijkheden van de school zijn, eventueel met ondersteuning vanuit het samenwerkingsverband.

Als de school deze ondersteuning zelf niet kan bieden en aangeeft dat het kind beter naar een andere school kan gaan, moet de school na overleg met de ouders ervoor zorgen dat er een school gevonden wordt die wel een passend aanbod kan doen en het kind kan toelaten. Er hoeft geen instemming te zijn van de ouders met het aanbod. De geschillencommissie, die geschillen tussen ouder en scholen over passend onderwijs beoordeelt (zie hierna), vindt wel dat er 'open en reëel' overleg moet zijn geweest. Een telefoontje en een briefje met de mededeling 'we kunnen uw kind niet toelaten' is bijvoorbeeld niet voldoende. Er zullen verschillende gesprekken moeten zijn gevoerd, en verschillende alternatieven moeten zijn nagelopen.

De wet bepaalt de situaties waarin de zorgplicht niet geldt, namelijk indien op de school waar de leerling is aangemeld geen plaats is, of wanneer de ouders – na aanmaning door de school - geen informatie verstrekken die nodig is om een goede beslissing te nemen over de vraag welke ondersteuning nodig is. Wanneer ouders dus stellen dat ze vanwege 'het medisch geheim' geen nadere stukken willen overleggen, kan een school besluiten dat er geen passend aanbod kan worden gegeven, omdat een goede diagnose niet mogelijk is.

Ten slotte kan het bevoegd gezag van een bijzondere school de ouders bij de aanmel-

ding “verzoeken te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen respecteren dan wel te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs op de school zullen onderschrijven” (WPO en WVO artikel 40 lid 6). Deze laatste regel hangt samen met het grondwettelijke uitgangspunt dat nog steeds het toelatingsbeleid een bevoegdheid is van het bevoegd gezag. Wanneer bijvoorbeeld het kind wordt verwezen naar een protestants-christelijke school en de school eist onderschrijving van de grondslag maar de ouders willen dat niet, dan kan de school vervolgens de toelating weigeren.

Volgens de onderwijswetten moet voor een leerling die extra ondersteuning nodig heeft een ontwikkelingsperspectief (in jargon ‘opp’) vastgesteld worden¹³. Het ontwikkelingsperspectief bevat een omschrijving van de begeleiding en bestaat uit twee onderdelen. Het ene deel richt zich op de ontwikkelingsmogelijkheden van een leerling op de lange termijn. De school overlegt hierover met de ouder. Het tweede deel van het ontwikkelingsperspectief gaat over de ondersteuning die wordt ingezet en de acties die worden gedaan om de doelen te bereiken. Ieder jaar evalueert de school met de ouders het ontwikkelingsperspectief. Als het opp wordt gewijzigd, moet dat ook in overleg met de ouders.¹⁴

Een voorwaarde voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs (sbo) of (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) is dat het samenwerkingsverband daarmee instemt. In dat geval krijgt de leerling een toelaatbaarheidsverklaring (‘tlv’). In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband staat in de vorm van processen en criteria beschreven welke leerlingen in aanmerking komen voor plaatsing in het sbo en (v)so. Passend onderwijs is regionaal beleid, dus hoe kinderen ondersteuning krijgen en wanneer ze kunnen worden toegelaten tot speciaal onderwijs verschilt.

Om te beoordelen of een leerling een tlv krijgt, vraagt het samenwerkingsverband in elk geval advies aan deskundigen. Bij een positief besluit geeft het samenwerkingsverband een tlv af. Tegen dat besluit kan de ouder bezwaar maken bij een aparte commissie.

Toetsing door de Geschillencommissie passend onderwijs

Scholen waren sinds 1 augustus 2009 al verplicht om op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) aanpassingen te verrichten, zodat een leerling met een handicap of chronische ziekte zo mogelijk kon deelnemen aan het regulier onderwijs. Bij geschillen over onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte kan men naar het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het CRM). Geschillen die in het kader van passend onderwijs ontstaan over de toelating en de vast- en bijstelling van het ontwikkelingsperspectief van leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte en – dat is vrij bijzonder – de verwijdering van alle leerlingen (dus ook van leerlingen zonder ondersteuningsbehoefte), kan men voorleggen aan de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO)¹⁵.

De GPO bestaat uit voor het geschil relevante professionele experts, zoals (ortho)pedagogen, onderwijskundigen, psychologen, medisch deskundigen (schoolartsen), personen met maatschappelijke en/of bestuurlijke deskundigheid en juristen. De GPO wordt geacht onder meer te toetsen aan de Wgbh/cz. Daarnaast blijft de rechtsgang bij het CRM bestaan. Het doel van de Wgbh/cz is onder meer het bevorderen van gelijke behandeling van leerlingen met een handicap of chronische ziekte, zodat zij op voet van gelijkheid kunnen deelnemen aan het onderwijs. Bij de Geschillencommissie kunnen geschillen aanhangig worden gemaakt tussen ouders en

¹³ Zie voor alle ins en outs: onderwijsgeschillen.nl/thema/ontwikkelingsperspectief.

¹⁴ De wet zegt “in op overeenstemming gericht overleg”. Dat betekent dat in beginsel naar consensus moet worden gestreefd, maar uiteindelijk kan de school toch een finale beslissing nemen. Er is een voorstel om ouders instemmingsrecht te geven op het handelingsdeel. Bij het afsluiten van deze brochure was dit al in de Tweede Kamer aangenomen, maar dit is nog geen wet.

¹⁵ Zie voor een handzaam overzicht van de procedure en criteria bij verwijdering: www.onderwijsgeschillen.nl/thema/verwijdering-leerling-van-school.

bevoegd gezag over:

- (a) de toelating van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben,
- (b) de verwijdering van alle leerlingen en
- (c) de vast- en bijstelling van het ontwikkelingsperspectief.

Ook geschillen met betrekking tot leerlingen op cluster 3- en 4-scholen, geschillen over vaststelling of wijziging van het ontwikkelingsperspectief (opp) van leerlingen op een cluster 1- en 2-instelling en geschillen over verwijdering van leerlingen op instellingen voor cluster 1 en 2 kunnen worden voorgelegd aan de GPO.

De GPO doet uitspraken over toelating in het kader van passend onderwijs. Dat is niet aan de orde indien het besluit over toelating te maken heeft met plaatsgebrek of niet voldoet aan de voorwaarden die het bevoegd gezag of de wet stelt voor inschrijving. De oordelen van de GPO zijn niet bindend, maar het zal niet vaak voorkomen dat een bevoegd gezag afwijkt van het oordeel.

De wijze waarop de GPO toetst blijkt uit de volgende uitspraak. Een leerling met Down start in groep 1 van een reguliere basisschool. De daaropvolgende twee schooljaren volgt hij cluster 3-onderwijs, om uiteindelijk in het reguliere basisonderwijs terug te keren. Met behulp van een 'rugzakje' ontvangt de leerling extra ondersteuning, waaronder ambulante begeleiding vanuit het regionaal expertisecentrum. Er is een begeleidingsplan. Begin 2012 wordt de leerling geherindiceerd voor de rest van de schoolcarrière. In het schooljaar 2013/2014 komt de school, na in die jaren meermalen overleg met de ouders te hebben gevoerd, tot het besluit de leerling van de school te verwijderen vanwege handelingsverlegenheid. De medewerkers vinden dat de grenzen van hun mogelijkheden zijn bereikt. Er zijn drie scholen bereid en in staat de leerling te plaatsen. Het bevoegd gezag stelt dat het hiermee voldaan heeft aan zijn verplichtingen voor de verwijderingsbeslissing. De ouders zijn het er niet mee eens en vinden dat er nog voldoende mogelijkheden zijn voor ondersteuning van de school en hun zoon.

Het toetsingskader van de GPO is niet in de wet vastgelegd. De wet biedt immers een

open kader. De GPO hanteert als toetsingskader alle relevante wetgeving, waaronder de hiervoor genoemde Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz). Voorts stelt de GPO stelt drie cumulatieve voorwaarden aan een beslissing tot verwijdering:

- (a) er is deugdelijk onderzoek gedaan naar het ontwikkelingsperspectief van de leerling;
- (b) er is op grond van dat onderzoek nagegaan welke begeleidingsmogelijkheden de school resteren;
- (c) het bevoegd gezag heeft een andere school gevonden die bereid is de leerling toe te laten.

De bestreden verwijderingsbeslissing voldeed volgens de GPO aan geen van deze voorwaarden. Zo had de school geen ontwikkelingsperspectief vastgesteld voor de leerling. De school werkte feitelijk met een handelingsplan. Toen de school handelingsverlegenheid constateerde, had zij in overeenstemming met de in de schoolgids vermelde procedure extern deskundigenonderzoek moeten laten doen. Ook had zij meer gebruik kunnen maken van ondersteuning van onderwijsconsulenten, zoals genoemd in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Ten aanzien van de derde voorwaarde stelt de Commissie nadere eisen. De enkele bereidheid van een andere school de leerling te plaatsen is niet genoeg. Er komt meer bij kijken. Een bevoegd gezag dat een leerling wil verwijderen dient in zijn beslissing inzichtelijk te maken dat het de volgende stappen heeft doorlopen:

- (a) overleg met de ouders naar welke soort school en van welke richting gezocht moet worden;
- (b) een inventarisatie van de scholen waarvan het ondersteuningsprofiel overeenstemt met de ondersteuningsbehoefte van de leerling;
- (c) het benoemen van de afstand en de reistijd van huis naar de (nieuwe) school. Wanneer er geen 'thuis nabije' school is met een overeenstemmend ondersteuningsprofiel of van de richting die de voorkeur heeft van de ouders, moet volgens de GPO het bevoegd gezag motiveren waarom de school die niet aan al die voorwaarden voldoet maar toch bereid is de leerling te plaatsen, een in de ogen van het bevoegd gezag passende oplossing is.

Verplichtingen volgens de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Openbare en bijzondere scholen mogen leerlingen niet discrimineren op grond van handicap of chronische ziekte. De begrippen handicap en chronische ziekte uit de wet die specifiek hierop van toepassing is, de Wgbh/cz, zijn niet gedefinieerd, maar duidelijk is wel dat handicaps en chronische ziekten fysiek, psychisch of verstandelijk van aard zijn. Bij een handicap is sprake van een onomkeerbare situatie. Bij een chronische ziekte niet altijd, maar de ziekte is wel langdurig van aard. De Wgbh/cz vloeit voort uit Europese regelgeving, met als doel bij deelneming op gelijke voet aan het maatschappelijke leven bescherming te bieden tegen discriminatie op grond van handicap of chronische ziekte in arbeid, beroep en beroepsopleidingen. Er kan een (niet-bindend) oordeel worden gevraagd bij het CRM.

De Wgbh/cz bevat een verbod van onderscheid "bij het laten volgen van onderwijs, scholing en vorming tijdens of voorafgaand aan een arbeidsverhouding". Deze wet bepaalt specifiek voor primair en voortgezet onderwijs dat het verboden is leerlingen met een beperking uit te sluiten bij de toegang tot het onderwijs, het aanbieden van onderwijs, het afnemen van toetsen en het afronden van onderwijs.

In deze wet wordt gesproken van direct en indirect onderscheid. Direct onderscheid is het onderscheid tussen personen op grond van een werkelijke of vermeende handicap of chronische ziekte. Indirect onderscheid is onderscheid op grond van hoedanigheden of gedragingen die niet op zichzelf als direct onderscheid kunnen worden gekwalificeerd, maar die wel direct onderscheid tot gevolg hebben. Als voorbeeld: wanneer in een uitnodiging voor een excursie staat dat leerlingen met een voedselallergie niet meekunnen (omdat de school bijvoorbeeld geen risico wil lopen), is dat directe discriminatie, omdat leerlingen met een chronische ziekte rechtstreeks worden getroffen. Wanneer een school een algemeen verbod instelt op het gebruik van elektronische apparatuur bij proefwerken, kan dat leerlingen met bijvoorbeeld dyslexie

specifiek raken. Hoewel de maatregel dus ogenschijnlijk neutraal is, raakt zij toch een bepaalde groep leerlingen en kan dus indirect discriminerend zijn. Wel is het zo dat onder bepaalde omstandigheden maatregelen gerechtvaardigd kunnen zijn, of dat de school zich voldoende heeft ingespannen om passende maatregelen te nemen (zie hierna de praktijkvoorbeelden).

Een belangrijk kenmerk van de wet is dat scholen verplicht zijn om de 'doeltreffende aanpassingen' te realiseren die nodig zijn voor een leerling om goed onderwijs te kunnen volgen. Dit betekent dat de school niet hoeft te zorgen voor zaken die te maken hebben met persoonlijke verzorging (verschoning/verpleging). De school kan een aanpassing alleen weigeren als die aanpassing een 'onevenredige belasting' voor de school oplevert. Een doeltreffende aanpassing in het kader van de Wgbh/cz betekent dat de aanpassing geschikt en noodzakelijk moet zijn om de gehandicapte of chronisch zieke als ieder ander te laten deelnemen aan de arbeid en het beroepsonderwijs. Een aanpassing is geschikt als deze belemmeringen van welke aard dan ook kan wegnemen en de zelfstandigheid en volwaardige participatie en integratie van de gehandicapte of chronisch zieke kan bevorderen. Een aanpassing is noodzakelijk als niet met een andere (mogelijk minder kostbare) voorziening hetzelfde doel kan worden bereikt.

Het is niet gemakkelijk om vooraf te bepalen wanneer een school nu wel of niet voldaan heeft aan de wettelijke plicht.

Per concrete situatie zal moeten worden beoordeeld of een gevraagde aanpassing onevenredig belastend is. Bij de beoordeling spelen onder meer de grootte van de onderwijsinstelling, de beschikbare financiële tegemoetkomingen en de operationele en technische haalbaarheid een rol. Een onderwijsinstelling mag niet te snel aannemen dat een aanpassing onevenredig belastend is.

Praktijkvoorbeelden

Voorbeeld 1: inspanningsplicht bij allergieën

Een leerlinge die aan allergieën lijdt, is als gevolg van deze allergieën vaak afwezig. De moeder heeft de school gevraagd voor haar dochter een aantal doeltreffende aanpassingen te verrichten, zoals het informeren van de leraren over de chronische ziekte van haar dochter en het laten herkansen van zwaar onvoldoende toetsen. De moeder is van mening dat de school de gevraagde aanpassingen niet heeft verricht en dus verboden onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte heeft gemaakt.

Het CRM oordeelt dat niet is gebleken dat het bevoegd gezag onderscheid heeft gemaakt op grond van handicap of chronische ziekte bij het verrichten van doeltreffende aanpassingen. De mentor heeft ingestemd met het verzoek van de moeder de leraren te informeren over de chronische ziekte van haar dochter. Verder heeft de afdelingsleider met de moeder afgesproken dat de dochter gemiste toetsen mocht inhalen, dat zij dit moest melden bij de afdelingsleider en dat zij deze toetsen kon maken op de kamer van de afdelingsleider. Het CRM is niet gebleken dat de school deze afspraken niet is nagekomen.

Voorbeeld 2: inspanningsplicht bij dyslexie

Een leerlinge heeft dyslexie. De school vraagt van de leerlingen om de Cito-toetsen schriftelijk af te leggen. In individuele gevallen biedt de school die leerling de mogelijkheid de toets nog een keer mondeling af te leggen. De moeder vraagt de school om een doeltreffende aanpassing, namelijk of haar dochter de toetsen uitsluitend mondeling mag afleggen. De school weigert dit.

De ouder voert aan dat haar dochter de toetsen tweemaal moet afleggen: een keer schriftelijk en een keer mondeling. Dit is belastend voor haar dochter. Daarnaast stelt zij dat de school haar dochter benadeelt door uitsluitend het resultaat van de schriftelijke toets, waarvoor zij vanwege dyslexie lager scoort dan voor een mondelinge toets, door te geven aan de Inspectie van het Onderwijs. De school stelt dat zij er, op verzoek van en in overleg met de Inspectie, voor heeft gekozen bij alle leerlingen de toetsen op dezelfde manier af te

nemen, namelijk schriftelijk. Het CRM concludeert dat het beleid van de Inspectie zich niet verzet tegen het mondeling afnemen van toetsen bij leerlingen met dyslexie. Het CRM oordeelt dat de school jegens de dochter verboden onderscheid heeft gemaakt op grond van handicap of chronische ziekte. De school heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Inspectie biedt.

In een andere zaak over dyslexie zit de leerling in het tweede leerjaar van de mavo. De ouders stellen dat de school verboden onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte heeft gemaakt, door na te laten een doeltreffende aanpassing te verrichten die het voor hun zoon mogelijk zou hebben gemaakt zijn toetsen digitaal af te leggen.

Het CRM stelt dat de school verplicht is doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze een onevenredige belasting vormen. De school stelt dat de aanpassing geen onevenredige belasting is, maar dat zij wel tijd nodig had om deze te kunnen treffen. Het CRM oordeelt dat het weliswaar voorstelbaar is dat een school enige tijd nodig heeft om het digitaal toetsen technisch en organisatorisch mogelijk te maken, maar dat verweerster geen goede verklaring heeft gegeven voor het feit dat de aanpassing pas na anderhalf jaar kon worden geboden. Op grond hiervan oordeelt het CRM dat de school verboden onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte heeft gemaakt door zo lang te wachten met het treffen van een doeltreffende aanpassing in de vorm van digitale toetsing.

Juridisch kader bij medische handelingen

Algemeen

Steeds vaker krijgt het personeel te maken met klachten van leerlingen die meestal met eenvoudige middelen te verhelpen zijn, zoals hoofdpijn. Maar ook krijgt de schoolleiding wel eens het verzoek van ouders/verzorgers om een kind door een arts voorgeschreven medicijnen toe te dienen. Een enkele keer wordt werkelijk medisch handelen van het personeel gevraagd als het bijvoorbeeld gaat om het geven van een injectie.

Met het verrichten van handelingen in de bovengenoemde situaties aanvaardt de school een aantal verantwoordelijkheden, want het

personeel begeeft zich op een terrein waarvoor het niet gekwalificeerd is. Het is daarom van belang om van tevoren goed te overwegen of de school deze verantwoordelijkheid wil dragen. Over het fenomeen 'medicijnverstrekking en medisch handelen' hebben de sociale partners verschillende handleidingen opgesteld die wij hieronder noemen.

Het primair onderwijs

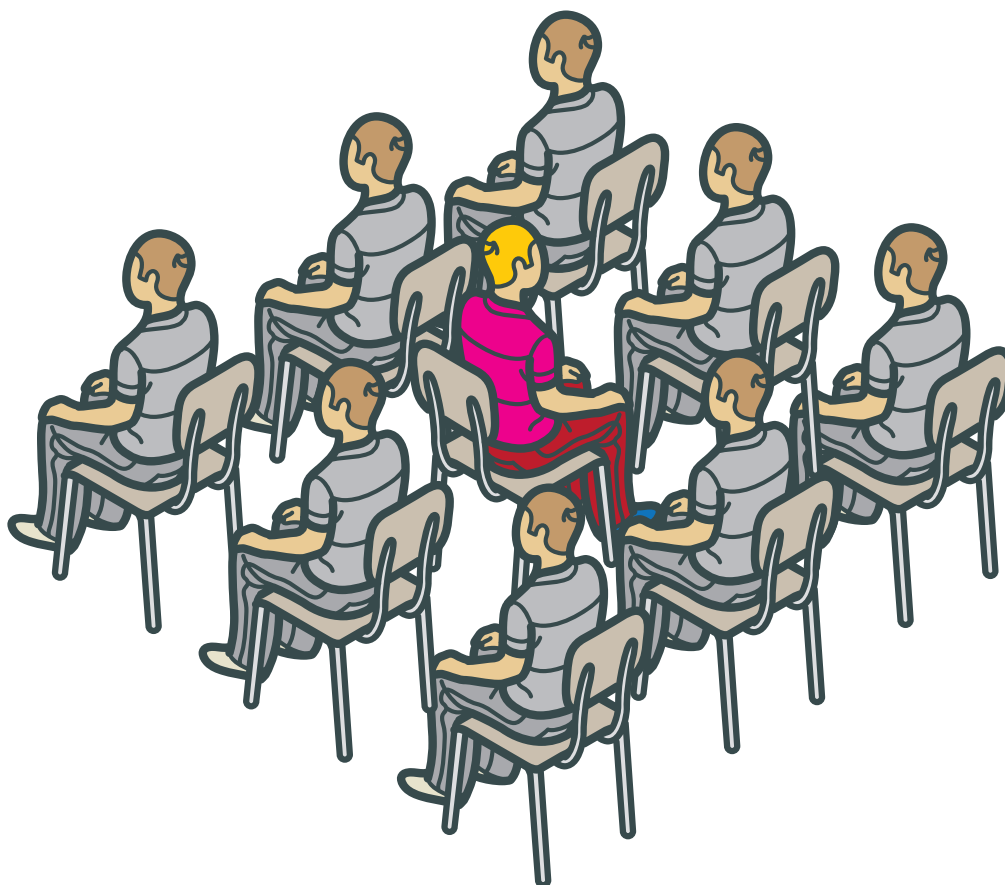
Op de site www.arbocataloguspo.nl staan verschillende documenten die over het medisch handelen van onderwijspersoneel gaan. In de eerste plaats wordt er uitgebreid informatie gegeven over de juridische mogelijkheden voor een school voor primair onderwijs om leerlingen met diabetes medische zorg te geven. In december 2015 hebben de ministeries van Volksgezondheid en van Onderwijs een factsheet over diabetes uitgebracht. Op basis van deze factsheet hebben de PO-Raad en de Diabetesvereniging Nederland een

stappenplan uitgebracht: het 'Stappenplan Diabeteszorg in het primair onderwijs' en de toelichting daarop. Dit is te vinden op de genoemde website.¹⁶

Duidelijk wordt op de website aangegeven dat de sociale partners het wenselijk vinden dat in geval van medische handelingen de school moet kiezen voor externe deskundigheid of een interne professionele oplossing.

Het voortgezet onderwijs

In augustus 2016 heeft het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds voortgezet onderwijs (VOION) een uitgebreide versie van de brochure 'VO-signaal medicijnverstrekking en medisch handelen' uitgebracht. Daarin is het gezamenlijke standpunt van de sociale partners (werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers) opgenomen ten aanzien van medische handelingen door werknemers. Deze toelichting staat op de website van de VOION:



¹⁶ De Arbocatalogus PO is een initiatief van de werkgevers- en werknemersorganisaties in het primair onderwijs.

