SAMENWERKINGSVERBAND KOERSVO

Passend Primair Onderwijs ROTTERDAM

JURIDISCH KADER

AANMELDING, TOELATING EN ZORGPLICHT

Dit document is een uitwerking van het juridisch kader rondom aanmelding, toelating en zorgplicht. Vanuit de samenwerkingsverbanden Koers VO en PPO Rotterdam is er op 4 oktober 2023 een webinar georganiseerd, waarin de juridische basis van aanmelden, toelaten en zorgplicht is uitgelegd. Dit document dient als naslagwerk om de gemeenschappelijk taal te bevorderen en belangrijkste begrippen uiteen te zetten.

INHOUD

INHOUD	PAGINA
AANMELDING	3
• Wat is een aanmelding	3
• Toelatingsbeslissing en termijnen	4
• Afwijzen	4
• Aanmelden bij de overstap van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs	5
ZORGPLICHT	6
• Onderzoeksplicht	6
• Aanbodverplichting	7
• Uitzonderingen op de zorgplicht	8
• Geen plaatsruimte	9
HET SAMENWERKINGSVERBAND	10
• Toelaatbaarheidsverklaring	10
BRONNEN	12

De nummers van uitspraken in dit document verwijzen naar uitspraken van de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO) en zijn te vinden op: https://www.onderwijsgeschillen.nl/commissie/geschillencommissie-passend-onderwijs-gpo/

AANMELDING

Let op: *Strikt genomen is wettelijk gezien enkel het schoolbestuur bevoegd om na aanmelding van een leerling een definitief besluit tot toelating of besluit tot weigering van de toelating te nemen. In de praktijk werkt dit niet zo, maar besef goed dat wanneer je als directeur vermoedt dat een weigering tot toelating problemen met ouders kan opleveren of dat ouders daartegen in bezwaar willen gaan, dat je deze weigering door het schoolbestuur laat opstellen. Daarover verder meer in dit document.*

Wat is een aanmelding

Een aanmelding van een leerling is een officieel verzoek tot het nemen van een toelatingsbeslissing door de school van aanmelding over de leerling. Een aanmelding dient schriftelijk gedaan te worden, bijvoorbeeld door het invullen van een aanmeldformulier maar ook het versturen van een brief of e-mail is een schriftelijke aanmelding (artikel 40 lid 2 WPO/ artikel 8.8 lid 1 WVO). Laat ouders schriftelijk weten dat de aanmelding in behandeling wordt genomen. De schriftelijkheidsvereiste is van belang voor de termijnen die gaan lopen vanaf de aanmelding (zie Toelatingsbeslissing en termijnen).

Ouders mogen hun kind bij meerdere scholen tegelijkertijd aanmelden. Zij moeten dan wel aangeven dat zij hun kind bij een andere school hebben aangemeld en wat de school van voorkeur is (artikel 40 lid 2 WPO/artikel 8.8 lid 1 WVO 2020).

De school van aanmelding mag gegevens opvragen die nodig zijn voor het nemen van de toelatingsbeslissing. Doorgaans is een onderwijskundig rapport (OKR) vanuit de vorige school voldoende.

Aanmeldingen van peuters

Vanaf 3 jaar kunnen ouders/verzorgers hun kind (schriftelijk) aanmelden op een school. Als het kind extra ondersteuning nodig heeft, geven ze dit bij de aanmelding aan (art. 40 lid 3 WPO). De zorgplicht gaat dan direct in indien het een leerling is met extra ondersteuningsbehoefte, ook al is het kind bij aanmelding jonger dan 4 jaar. De school moet vervolgens de aanvraag in behandeling nemen en een passende plek bieden.

Toelatingsbeslissing en termijnen
Het bevoegd gezag neemt de beslissing na ontvangst van de schriftelijke aanmelding zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen 6 weken (artikel 40 lid 6 WPO/artikel 8.8 lid 2 WVO 2020). Het bevoegd gezag kan deze termijn met maximaal 4 weken verlengen en dient dit dan aan ouders te melden.
Indien er niet in de vastgestelde tijd (6-10 weken) een toelatingsbeslissing genomen kan worden dient de school de leerling tijdelijk te plaatsen en als leerling in te schrijven (artikel 40 lid 7 WPO/artikel 8.13 lid 1 WVO 2020). Op basis van de wetsgeschiedenis kan geconcludeerd worden dat dit enkel geldt voor **'eerste aanmelders'.**

Let op: *Op dit moment is er nog geen definitief besluit over de toelating genomen. Zorg ervoor dat het schoolbestuur een brief naar ouders toestuurt waarin is opgenomen dat sprake is van een tijdelijke plaatsing en niet van een toelating.*

Wanneer er een positieve toelatingsbeslissing genomen wordt, dan wordt de tijdelijke plaatsing omgezet in een definitieve. Wordt de toelating alsnog afgewezen (dit kan pas wanneer er een andere beschikbare plek is gevonden voor de leerling zie ook hieronder) dan wordt de tijdelijke plaatsing beëindigd en wordt de leerling (een dag na die beslissing) uitgeschreven (artikel 40 lid 7 WPO/artikel 8.13 lid 4 WVO 2020).

Let op: *Zorg ervoor dat je de leerling echt daags na het beëindigen van de tijdelijke plaatsing uitschrijft. Doe je dit niet? Dan loop je het risico dat de tijdelijke plaatsing alsnog wordt gezien als toelating.*

Let op: *Het afspreken van een proefplaatsing van de leerling wordt aangemerkt als een aanmelding van de leerling en kan zelfs worden gezien als een inschrijving, ook als de school het zelf niet als zodanig aanmerkt. Van de school wordt dan verwacht volgens de verplichtingen van passend onderwijs te handelen. Een proefplaatsing of observatie mag niet worden gebruikt om de zorgplicht te omzeilen en kan alleen onder strikte voorwaarden.*

Afwijzen
Als de toelatingsbeslissing negatief is dient dit schriftelijk en onderbouwd aan ouders te worden gemeld. Zie zorgplicht hieronder voor meer informatie over de verantwoordelijkheden van het schoolbestuur als het een leerling met extra ondersteuningsbehoeften betreft.

Ouders kunnen na een negatieve toelatingsbeslissing binnen 6 weken bezwaar aantekenen bij de het schoolbestuur waarop binnen 4 weken moet worden besloten. Deze bezwaarmogelijkheid moet zijn opgenomen in het schriftelijke toelatingsbesluit. Het bevoegd gezag beslist vervolgens binnen vier weken na ontvangst van de bezwaren. Voordat het besluit op bezwaar wordt genomen, moeten de ouders worden gehoord.

In veel gevallen kunnen ouders naast de bezwaarprocedure bij het schoolbestuur een verzoek indienen bij de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO).

Na de bezwaarprocedure staat nog de gang naar de rechter open. Voor het openbaar onderwijs geldt de procedure van de Awb (Algemene wet bestuursrecht). Voor het bijzonder onderwijs geldt het civiele recht.

Aanmelden bij de overstap van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs

Bij de overstap van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs is het niveau van het schooladvies leidend bij de toelating.
De school voor voortgezet onderwijs mag een leerling, in afstemming met leerling en ouders, op een hoger niveau plaatsen. Plaatsing op een lager schoolniveau is alleen mogelijk als ouders en/of leerling dit zelf verzoeken of hiermee akkoord gaan in overleg met de VO-school.

Extra afname van toetsen door een VO-school als voorwaarde van toelating is niet toegestaan. Hierbij geldt een uitzondering voor scholen waar bijzondere kennis of vaardigheden voor nodig zijn, in onze regio geldt dit voor de school voor Muziek&Dans en de LOOT-scholen met topsport programma's (de zgn. scholen met een bijzondere inrichting). Scholen die een speciaal lesaanbod hebben (tweetalig, grafisch, theater, enz.), kunnen een vaardigheidstoets, auditie, portfolio e.d. onderdeel laten zijn van de intakeprocedure. Dit alleen om na te gaan of een leerling de bijzondere kennis of vaardigheden heeft die nodig zijn voor de school.

Bij een dubbel niveau advies moeten VO-scholen de leerling plaatsen in een brugklas die tenminste het "laagste" niveau van het dubbele schooladvies heeft. Ouders mogen een leerling ook aanmelden voor een klas die alleen het "hoogste" niveau van het dubbele advies heeft. Scholen die alleen het "hoogste" niveau van het dubbele advies aanbieden, zijn niet verplicht de leerling toe te laten; afwijzen kan echter alleen beargumenteerd op grond van dossierkennis op basis waarvan een leerling niet in de klas met het hoogste niveau van het dubbele schooladvies geplaatst zou worden. Afstemming met de PO-school is hierbij wenselijk.

Voor meer informatie zie deoverstaproute.nl

ZORGPLICHT

Met de invoering van passend onderwijs is ook de zorgplicht voor scholen ingevoerd. Elk schoolbestuur heeft de opdracht om leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende onderwijsplek te bieden. Wanneer een school een schriftelijke aanmelding ontvangt en als het kind aangemeld kan worden (zie Uitzonderingen op de zorgplicht), dan heeft het schoolbestuur van deze school zorgplicht wanneer het een leerling met extra ondersteuningsbehoefte betreft. Ongeacht of de leerling al een school bezoekt. Dit geldt voor zowel reguliere scholen, als scholen voor speciaal onderwijs. Door de zorgplicht is de school waar de leerling met extra ondersteuningsbehoefte is aangemeld verantwoordelijk voor het vinden van een passende plek, ook als dat niet binnen de school van aanmelding mogelijk is. Dit kunnen ook meerdere scholen zijn als de leerling bij meerdere scholen is aangemeld.

Er is hierbij een verschil tussen leerlingen die al ingeschreven staan op een school in Nederland, en leerlingen die nog geen schoolinschrijving hebben – de zogenoemde ‘eerste aanmelders’. In het geval van een eerste aanmelder heeft de school van aanmelding namelijk meer verantwoordelijkheden (zie ook aanbodverplichting).

De zorgplicht valt uiteen in twee onderdelen:

- De onderzoeksplicht
- De aanbodverplichting

Onderzoeksplicht

(Het bevoegd gezag van) de school van aanmelding moet dus na de aanmelding beoordelen of de leerling extra ondersteuning nodig heeft en onderzoeken of zij daarin kan voorzien. De school kan daarbij gebruik maken van:

- informatie van de ouders over betreffende stoornissen of handicaps of beperkingen in de onderwijsparticipatie (artikel 40 lid 3 WPO/artikel 8.9 lid 1 WVO 2020);
- het onderwijskundig rapport van een voorgaande school of dossier van de kinderopvang;
- aanvullend onderzoek of aanvullende informatie van de basisschool, om vast te stellen welke specifieke zorg- of ondersteuningsbehoefte de leerling heeft.

Als de ondersteuningsbehoefte van de leerling voldoende is vastgesteld, moet de school vervolgens onderzoeken of zij zelf door middel van doeltreffende aanpassingen de benodigde ondersteuning kan bieden. De school is hiertoe verplicht op grond van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ).

1. De ondersteuningsmogelijkheden van de school staan beschreven in het schoolondersteuningsprofiel en vaak ook in de schoolgids. Hieruit blijkt welke basisondersteuning en extra ondersteuning door de school kan worden geboden aan de leerlingen.
2. Het bevoegd gezag moet bekijken of het mogelijk is om de leerling, ondanks de extra ondersteuningsbehoefte, toch te plaatsen, al dan niet met financiering of arrangementen vanuit het samenwerkingsverband. Dat volgt uit artikel 2 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.
3. De verplichting tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen geldt niet wanneer de aanpassingen een onevenredige belasting vormen (Kamerstukken II 2011/2012, 33 106, nr. 3, p. 17) (GPO 107682). Daarbij kan de financiële draagkracht van de school of het belang van andere leerlingen een rol spelen.

Als ouders geen relevante informatie willen verstrekken, kan dat tot gevolg hebben dat de school niet in staat is om de ondersteuningsbehoefte van de leerling vast te stellen en dus ook niet om te beoordelen of de school de benodigde ondersteuning kan bieden. Dat kan ertoe leiden dat de school mag weigeren om de leerling toe te laten. Vanwege het gebrek aan inzicht in de ondersteuningsbehoefte kan van de school dan niet worden verwacht dat zij een andere school voor de leerling vindt en uitvoering geeft aan de zorgplicht. De school moet ouders wel in de gelegenheid stellen om alsnog de benodigde informatie te verstrekken. Ouders moeten wel een termijn hebben gehad om de gegevens aan te vullen (artikel 63 lid 4 WPO/artikel 8.8 lid 3 WVO 2020 voor het bijzonder onderwijs en artikel 4.5 AwB voor het openbaar onderwijs).

Aanbodverplichting
Indien de school de aangemelde leerling niet kan ondersteunen in de onderwijsbehoefte, dan moet er gezocht worden naar een school die wel een passend aanbod kan doen.

Voordat de school een leerling mag weigeren omdat zij niet in de ondersteuningsbehoefte van de leerling kan voorzien, moet er een andere school bereid zijn deze leerling aan te nemen. Het gaat hier om het daadwerkelijk inschrijven en laten starten van de leerling, een plek op de wachtlijst is onvoldoende. Ook moet er over deze andere school overleg met de ouders zijn gevoerd.

Let op: *De visie van de ouders is niet leidend. De medewerkers van de school (en ook het samenwerkingsverband) zijn de onderwijskundige professionals. Om die reden is het op hun weg gelegen om een andere passende onderwijsplek te vinden voor de leerling.*

Deze andere school kan ook een school voor (V)SO/SBO of praktijkonderwijs zijn (artikel 40 lid 4 WPO/artikel 8.9 lid 2 WVO 2020).Wel is dan een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) vereist die bij het samenwerkingsverband wordt aangevraagd (zie Samenwerkingsverband). Als de andere school, die bereid is de leerling op te nemen, niet de gewenste denominatie van ouders heeft, kan dat de zorgplicht dragende school niet worden verweten. Het recht op onderwijs in een bepaalde religieuze richting gaat niet voor het belang van het kind, als de andere school wel in de ondersteuningsbehoefte van de leerling kan voorzien (GPO 108898).

In het geval van eerste aanmelders geldt een aanvullende verantwoordelijkheid van de school van aanmelding. Op het moment dat de school met zorgplicht een andere, passende plek heeft gevonden maar deze vol zit mag deze school redelijkerwijs gedurende de wachtlijst vragen aan de huidige school van inschrijving of deze in het onderwijs van de leerling wil blijven voorzien. In het geval dat het een eerste aanmelder betreft is de school van aanmelding (ondanks dat deze heeft beoordeeld niet passend te zijn) in de periode dat de leerling op de wachtlijst bij een andere school staat verplicht de leerling in te schrijven en onderwijs te bieden.

Wanneer de ouders geen medewerking verlenen en blijven weigeren het gesprek aan te gaan over een andere school, dan is het voor de school van aanmelding moeilijk om uitvoering te geven aan de zorgplicht en eindigt de zorgplicht dan (GPO 106807). Ook wordt van de school van aanmelding verwacht dat zij de ouders erop wijst dat wanneer zij niet bereid zijn om alsnog met de school in gesprek te gaan over een andere school, er geen invulling kan geven aan de zorgplicht en de zorgplicht dan (op een gegeven moment) ophoudt (GPO 1082411).

Uitzonderingen op de zorgplicht

Wanneer onderstaande uitzonderingen zich voordoen in de situatie van de aangemelde leerling, dan is er (nog) geen sprake van zorgplicht. Hierdoor kom je als school niet toe aan je onderzoeksverplichting zoals hierboven omschreven.

- De zorgplicht geldt niet voor scholen binnen het cluster 1 en cluster 2*. Deze scholen vallen niet onder de wet passend onderwijs.
- De aangemelde leerling is jonger dan 3 jaar.
- De zorgplicht geldt niet indien op de school van aanmelding “geen plaatsruimte” is (artikel 40 lid 5a WPO/ artikel 8.9 lid 3a WVO 2020)

- In geval van plaatsing op een wachtlijst bij geen plaatsruimte, geldt de zorgplicht pas vanaf het moment dat de aanmelding in behandeling genomen kan worden omdat er een plek is vrijgekomen op het niveau van het schooladvies (Kamerstukken II, 33 106, nr. 3, p. 18).
- Als ouders de grondslag van de school niet respecteren. (artikel 40 lid 5 onder b WPO/artikel 8.9 lid 3 b WVO 2020).
- **(voor het voortgezet onderwijs:)** Als de leerling niet voldoet aan voorwaarden voor toelating, bijvoorbeeld op basis van schooladvies of als het een school met bijzondere inrichting is en leerlingen selecteert vanuit audities of selectietraining.

*Scholen binnen cluster 1 bieden onderwijs aan leerlingen met een visuele beperking.
*Scholen binnen cluster 2 bieden onderwijs aan dove, slechthorende leerlingen en aan leerlingen met een taalontwikkelingsstoornis.

Geen plaatsruimte
Wanneer een school aangeeft dat er geen plek voor de aangemelde leerling is, dan wordt wel van die school verwacht dat de toelatingsprocedure inzichtelijk is (bijvoorbeeld in schoolgids en op website). De school dient een consequent en transparant toelatingsbeleid te voeren (GPO 2021007888, 109057). Zo moet onder meer voor ouders duidelijk zijn hoeveel plaatsruimte er is en hoeveel aanmeldingen er zijn. Scholen kunnen bijvoorbeeld per groep het aantal beschikbare plaatsen publiceren op hun website. De plaatsruimte wordt per groep aangegeven. Het kan dus zo zijn dat er nog wel plekken op de school beschikbaar zijn, maar de groep waar de leerling in geplaatst zou moeten worden vol zit. Er kan dan besloten worden de leerling niet toe te laten, omdat er geen beschikbare plek is voor deze leerling. Zoals aangegeven geldt er dan geen zorgplicht.
Een school mag niet in haar schoolondersteuningsprofiel (sop) opnemen dat een leerling met extra ondersteuningsbehoefte niet wordt geplaatst in een groep waarin bijvoorbeeld al twee leerlingen een arrangement hebben. Een dergelijk kwantitatief criterium verdraagt zich niet met de uitgangspunten van het passend onderwijs (GPO 2021007888).

Ook wanneer een school een wachtlijst hanteert, dient de school inzichtelijk te maken welk beleid wordt gevoerd ten aanzien van wie als eerste aan de beurt is voor het in behandeling nemen van de aanmelding. Op het moment dat de leerling aan de beurt is, en het betreft een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte, dan gaat de zorgplicht gelden (GPO 107293). Scholen kunnen bij het behandelen van hun wachtlijst voorrangsregels hanteren. Voorbeelden van toegestane selectie zijn: voedingsgebied, loting, broertjes/zusjes. Het dienen objectieve criteria zijn en niet (indirect) discriminerend. Deze moeten opgenomen zijn in de toelatingsprocedure en inzichtelijk zijn voor ouders.

HET SAMENWERKINGSVERBAND

Om elk kind een passende onderwijsplek te bieden hebben scholen een zorgplicht. Schoolbesturen werken daarbij samen in een regio. Deze samenwerkingsverbanden zorgen ervoor dat er een passende plek is voor alle leerlingen in de regio.

Het samenwerkingsverband heeft de volgende wettelijke taken (artikel 18a lid 6 WPO/artikel 2.47 lid 7 WVO):

- Het vaststellen van een ondersteuningsplan waarbij wordt voorzien in een dekkend netwerk Het ondersteuningsplan wordt gecontroleerd door de onderwijsinspectie en de ondersteuningsplanraad.
- Het verdelen en toewijzen van ondersteuningsmiddelen voor de aangesloten scholen.
- Het beoordelen van een aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor het (voortgezet) speciaal (basis) onderwijs, praktijkonderwijs of aanwijzing voor leerweg ondersteunend onderwijs (lwoo) en het afgeven daarvan.
- Adviseren over de ondersteuningsbehoefte van een leerling, op verzoek van het bevoegd gezag van een school.

Er is dus geen zorgplicht bij het samenwerkingsverband belegd.Ook controleert het samenwerkingsverband niet of de zorgplicht wordt nageleefd. Wel is het de rol van het samenwerkingsverband om informatie te verstrekken over de zorgplicht en de (wettelijke) eisen die aan de betrokken partijen gesteld worden. Ook dienen de scholen het aanbod van het samenwerkingsverband mee te nemen in hun toelatingsbeslissing en kan er om advies worden gevraagd wanneer zij binnen de zorgplicht op zoek zijn naar een passende school voor een leerling.

Toelaatbaarheidsverklaring

Zoals hierboven omschreven nemen de schoolbesturen een toelatingsbeslissing na de aanmelding van een leerling op een school. Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de toelaatbaarheid van de leerling binnen Speciaal basisonderwijs (SBO) cluster 3 en 4 van het gespecialiseerd onderwijs (SO, VSO). Deze toelaatbaarheidsverklaring (TLV) is noodzakelijk voordat een leerling op het (voortgezet) speciaal onderwijs of het speciaal basisonderwijs ingeschreven kan worden.

Een toelaatbaarheidsverklaring dient te worden aangevraagd door een schoolbestuur, en kan dus niet door ouders worden aangevraagd. Hoewel er geen toestemming van ouders nodig is om de TLV aan te vragen en af te geven (Zie bijvoorbeeld rechtsoverweging 6.5 van de uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1153), dient wel de visie van ouders en (afhankelijk van de leeftijd) de leerling opgenomen te zijn in de aanvraag.

Dit omdat een besluit op de aanvraag deugdelijk gemotiveerd moet worden en daarbij ook ingegaan moet worden op wat ouders vinden. Het is van groot belang dat de aanvraag ook echt schriftelijk plaatsvindt, in verband met de termijnen die gelden voor het samenwerkingsverband en het verzamelen van gegevens. Ook is het belangrijk voor de termijnen die gelden voor de school, omdat je in beginsel maar 10 weken de tijd hebt om over de toelating te beslissen.

De aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring bij het samenwerkingsverband wordt door twee onafhankelijke deskundigen beoordeeld, op procedure en inhoud. Pas wanneer beide deskundigen los van elkaar beoordelen dat de toelaatbaarheidsverklaring gerechtvaardigd is, kan deze worden afgegeven door het samenwerkingsverband. Het besluit van het samenwerkingsverband op de aanvraag is een besluit in de zin van de Awb (Algemene wet bestuursrecht). Bezwaar, beroep en hoger beroep van ouders en school zijn dus mogelijk.

BRONNEN

- Hendrikx Advocaten, S.G. van der Galiën - www.hendrikxadvocaten.nl
- Ministerie OCW - https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/zorgplicht-en-samenwerken-scholen-passend-onderwijsverantwoordelijkheid-van-de-scholen
- Inspectie van het Onderwijs - https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwijssectoren/toezicht-op-samenwerkingsverbanden-passend-onderwijs/toezicht-en-handhaving-zorgplicht-passend-onderwijs
- Onderwijsgeschillen.nl - https://onderwijsgeschillen.nl/thema/toelating-van-leerlingen-met-een-extra-ondersteuningsbehoefte
- Steunpunt passend onderwijs - https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2017/02/Handreiking-doorzettingsmacht-def2.pdf
- Wet op primair onderwijs - https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2023-10-11
- Wet voortgezet onderwijs 2020 - https://wetten.overheid.nl/BWBR0044212/2023-10-11
- Wet op de expertise centra - https://wetten.overheid.nl/BWBR0003549/2023-08-01
- Algemene wet bestuursrecht - https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-08-01