

AB 2022/282

## Uitschrijving leerling. Bevoegdheid Inspectie van het Onderwijs. Zorgplicht passend onderwijs.

ABRvS 09-03-2022, ECLI:NL:RVS:2022:710, m.nt. N. Niessen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	9 maart 2022
Magistraten	Mrs. C.J.B.J. van Ettehoven, J.E.M. Polak, B.P. Vermeulen
Zaaknummer	202101626/1/A2
Noot	N. Niessen
JCDI	JCDI:ADS660843:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Leerlingenzorg (V) Onderwijsinrichting (V) Onderwijsrecht / Algemeen
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2022:710, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 09-03-2022
Wetgang	Art. 40 lid 1, art. 40a WPO; art. 2 lid 1, art. 10, 27 LPW 1969; art. 8 Besluit bekostiging WPO (m.i.v. 1 april 2022: art. 10 Besluit bekostiging WPO 2022)

### Essentie

Vrijwillige uitschrijving leerling. Inspectie van het Onderwijs wijst handavingsverzoek ouders om uitschrijving ongedaan te maken terecht af.

### Samenvatting

De Afdeling is van oordeel dat de directeur van de school van dochter, in overeenstemming met artikel 8 van het Besluit bekostiging WPO, met ingang van 6 december 2018 terecht heeft uitgeschreven. Niet in geschil is dat dochter de school vanaf het schooljaar 2018-2019 niet meer heeft bezocht. Ook is niet in geschil dat zij met ingang van 7 december 2018 als leerling is ingeschreven bij school C en dat zij daar met ingang van die datum (officieel) onderwijs is gaan volgen.

In deze omstandigheden mocht de directeur van de school ervan uitgaan dat de ouders van dochter instemden met die uitschrijving. Omdat de directeur van de school ervan mocht uitgaan dat de ouders van dochter instemden met de uitschrijving van dochter, hoefde Stichting Kopwerk daarvoor niet nog een verwijderingsbesluit als bedoeld in artikel 40 lid 1 van de WPO te nemen.

De Inspectie van het Onderwijs heeft, reeds gelet op wat hiervoor is overwogen, terecht geen grond gezien om het handavingsverzoek van appellant in te willigen. Bovendien is de Inspectie van het Onderwijs, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, niet bevoegd om te bepalen dat de uitschrijving van dochter ongedaan moet worden gemaakt (vgl. de uitspraak ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1018).

## Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 27 januari 2021 in zaak nr. 20/586 in het geding tussen:

Appelland,

en

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (thans: de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs; hierna: de minister).

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 2 juli 2019 heeft de directeur toezicht primair onderwijs en kinderopvang een verzoek van appelland om handhaving afgewezen.

Bij besluit van 19 december 2019 heeft de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs het daartegen door appelland gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 januari 2021 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appelland hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Stichting Kopwerk heeft als derde-belanghebbende deelgenomen aan het geding.

Stichting Kopwerk heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appelland heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 januari 2022, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. R. Kurvink, werkzaam bij de Dienst Uitvoering Onderwijs, vergezeld door mr. R.K. Khawaja, werkzaam bij de Inspectie van het Onderwijs, zijn verschenen. Namens Stichting Kopwerk zijn mr. J.J. Blanken, advocaat te Den Haag, en J. Bot, voorzitter van het bestuur van de stichting, verschenen.

## Overwegingen

### Wettelijk kader

1.

Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

## Inleiding

2.

Op geboortedatum 2011 is de dochter van appellant, dochter, geboren. Zij is, nadat zij samen met haar ouders van Amsterdam naar Texel is verhuisd, op 29 augustus 2016 als leerling ingeschreven bij school A in Den Burg (hierna: de school). Omdat dochter uitzonderlijk hoogbegaafd is heeft zij extra begeleiding en ondersteuning nodig. Ondanks meerdere gesprekken tussen (met name) de ouders van dochter en het bevoegd gezag van de school, Stichting Kopwerk, is het echter niet gelukt om samen een ontwikkelingsperspectief, zoals bedoeld in artikel 40a van de Wet op het primair onderwijs (hierna: de WPO), voor dochter vast te stellen. Zij zijn in hun streven om voor dochter een passend ontwikkelingsperspectief vast te stellen gebrouilleerd geraakt.

3.

Met ingang van het schooljaar 2018-2019 heeft dochter geen onderwijs meer gevolgd aan de school. De ouders van dochter hebben haar vanaf de aanvang van dat schooljaar ziek gemeld. Sindsdien heeft dochter eerst lessen gevolgd aan school B, een school in Den Burg voor voortgezet onderwijs. Vervolgens is zij met ingang van 7 december 2018 als leerling ingeschreven bij school C, een school in Utrecht voor particulier voortgezet onderwijs. Naar aanleiding van de vooraankondiging van die inschrijving op 6 december 2018 door school C, is dochter door de directeur van de school met ingang van 6 december 2018 als leerling bij school A uitgeschreven.

4.

Bij het besluit van 2 juli 2019, zoals gehandhaafd bij het besluit van 19 december 2019, heeft de Inspectie van het Onderwijs een verzoek van de ouders van dochter om handhavend op te treden tegen Stichting Kopwerk afgewezen. Met dat verzoek beoogden de ouders dat de Inspectie van het Onderwijs de stichting zou dwingen om inhoud te geven aan haar zorgplicht door voor dochter passend en van overheidswege bekostigd onderwijs te regelen. De Inspectie van het Onderwijs stelt zich, voor zover thans relevant, op het standpunt dat dochter, in overeenstemming met artikel 8 van het Besluit bekostiging WPO (hierna: het Besluit), terecht is uitgeschreven. Dochter heeft de school vanaf het schooljaar 2018-2019 immers niet meer bezocht en is met ingang van 7 december 2018 als leerling ingeschreven bij een andere school. In zo'n situatie is niet vereist dat het bevoegd gezag van de oorspronkelijke school, alvorens over wordt gegaan tot de uitschrijving van een leerling, een verwijderingsbesluit als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de WPO neemt. Er bestaat daarom geen grond voor handhavend optreden, aldus de Inspectie van het Onderwijs.

## Oordeel van de rechtbank

5.

De rechtbank heeft het beroep van appellant, ingesteld tegen het besluit van 19 december 2019, ongegrond verklaard. De rechtbank is van oordeel dat de Wet op het onderwijstoezicht geen grondslag biedt voor de Inspectie van het Onderwijs om in de voorliggende situatie in te grijpen in de door appellant gewenste zin. De onderwijsinspectie kan (het bevoegd gezag van) de school niet verplichten om, zoals appellant wenst, de uitschrijving van dochter ongedaan te maken. Evenmin kan de Inspectie van het Onderwijs (het bevoegd gezag van) de school verplichten om de zorgplicht jegens dochter in acht te nemen noch om de bekostiging van het onderwijs dat door dochter is en wordt gevolgd op zich te nemen. Het verzoek om handhaving is daarom terecht afgewezen, aldus de rechtbank.

## Hoger beroep

6.

Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Inspectie van het Onderwijs zijn verzoek om handhaving terecht heeft afgewezen. Hij voert, kort samengevat weergegeven, aan dat de directeur van de school dochter ten onrechte heeft uitgeschreven. De ouders van dochter hebben daar geen toestemming voor gegeven en aan die uitschrijving ligt ook geen verwijderingsbesluit ten grondslag. Dat dochter met ingang van 7 september 2018 als leerling bij school C is ingeschreven doet daaraan niet af. Die inschrijving betekent niet zonder meer dat dochter door de directeur van de school moest worden uitgeschreven. Daarbij komt dat die inschrijving heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een door de directeur van de school op 26 november 2018 gedane melding Veilig Thuis en daarom geen vrijwillige keuze was. Ook na die inschrijving is appellant in gesprek gebleven met de Stichting Kopwerk om voor dochter alsnog een ontwikkelingsperspectief vast te stellen. Stichting Kopwerk heeft, door dochter onrechtmatig uit te laten schrijven, meerdere deugdelijkheidseisen als neergelegd in de WPO en de Wet gelijke behandeling handicap of chronische ziekte niet nageleefd. Anders dan de rechtbank ongemotiveerd heeft geoordeeld, is de Inspectie van het Onderwijs in de voorliggende situatie bevoegd in de door hem gewenste zin handhavend op te treden, aldus appellant.

## Beoordeling

### 7.

De Afdeling is van oordeel dat de directeur van de school dochter, in overeenstemming met artikel 8 van het Besluit, met ingang van 6 december 2018 terecht heeft uitgeschreven. Niet in geschil is dat dochter de school vanaf het schooljaar 2018-2019 niet meer heeft bezocht. Ook is niet in geschil dat zij met ingang van 7 december 2018 als leerling is ingeschreven bij school C en dat zij daar met ingang van die datum (officieel) onderwijs is gaan volgen. In deze omstandigheden mocht de directeur van de school ervan uitgaan dat de ouders van dochter instemden met die uitschrijving. Van strijd met artikel 10, aanhef en onder a, van de Leerplichtwet 1969, waarin is vermeld dat een uitschrijving als hier aan de orde op aanvraag van de in artikel 2, eerste lid, van die wet bedoelde personen plaatsvindt en waaruit dus volgt dat voor die uitschrijving de instemming van die personen is vereist, is dan ook geen sprake. Dat de inschrijving van dochter als leerling bij school C geen vrijwillige keuze zou zijn geweest, volgt de Afdeling niet. De melding van de directeur van de school aan Veilig Thuis was uitsluitend ingegeven door zorgen om het welzijn van dochter en verplichtte de ouders van dochter er niet toe om haar bij een andere school in te schrijven. Ook ziet de Afdeling in de omstandigheid dat tussen - onder meer - Stichting Kopwerk en de ouders van dochter op 10 december 2018 nog een overleg gepland stond, geen grond voor een ander oordeel. Omdat de directeur van de school ervan mocht uitgaan dat de ouders van dochter instemden met de uitschrijving van dochter, hoefde Stichting Kopwerk daarvoor niet nog een verwijderingsbesluit als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de WPO te nemen.

### 8.

De Inspectie van het Onderwijs heeft, reeds gelet op wat hiervoor onder 7 is overwogen, terecht geen grond gezien om het handhavingsverzoek van appellant in te willigen. Bovendien is de Inspectie van het Onderwijs, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, niet bevoegd om te bepalen dat de uitschrijving van dochter ongedaan moet worden gemaakt (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1018).

## Conclusie

### 9.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

### 10.

De minister hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Noot

**Auteur:** N. Niessen<sup>[\*]</sup>

### 1.

Op 9 maart 2022 oordeelde de Afdeling dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) terecht het handhavingsverzoek van ouders heeft afgewezen om het bevoegd gezag van een door de overheid bekostigde school - Stichting Kopwerk - te verplichten de uitschrijving van hun dochter ongedaan te maken. Volgens de Afdeling is de leerling op rechtmatige wijze uitgeschreven en is bovendien de Inspectie niet bevoegd om te bepalen dat de uitschrijving ongedaan moet worden gemaakt.

### 2.

Stichting Kopwerk is het bevoegd gezag van de basisschool waar de leerling sinds 29 augustus 2016 stond ingeschreven. Er was een geschil tussen de ouders en Stichting Kopwerk over de extra begeleiding en ondersteuning voor de leerling vanwege haar uitzonderlijke hoogbegaafdheid. De ouders en Stichting Kopwerk slaagden er niet in om samen een ontwikkelingsperspectief (hierna: OPP) zoals bedoeld in artikel 40a van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) voor de leerling vast te stellen. Het OPP heeft onder meer als doel om de school handvatten te bieden voor afstemming van het onderwijs op de extra ondersteuningsbehoefte van de leerling. Het OPP moet de volgende onderdelen bevatten: het uitstroomprofiel (onderwijssoort of vervolgonderwijs) en de onderbouwing daarvan, waaronder ten minste een weergave van de belemmerende en bevorderende factoren die van invloed zijn op het onderwijs van de leerling, en een handelingsdeel. Met het handelingsdeel, dat betrekking heeft op de individuele begeleiding van de leerling, moeten de ouders instemmen (artikel 40a lid 2 van de WPO).

### 3.

Vanaf schooljaar 2018-2019 ging de leerling niet meer naar school en meldden de ouders haar ziek. Op 6 december 2018 lieten ze aan Stichting Kopwerk weten dat hun dochter daags erna zou worden ingeschreven op een particuliere school. Vanwege deze vooraankondiging heeft Stichting Kopwerk de leerling op 6 december 2018 uitgeschreven. De ouders hebben hun dochter inderdaad op 7 december 2019 ingeschreven bij de particuliere school. Volgens de uitspraak in eerste aanleg, Rb. Noord-Holland 27 januari 2021 (ECLI:NL:RBNHO:2021:1057), hebben de ouders per e-mail van 5 maart 2019 bij de Inspectie gemeld dat hun dochter onrechtmatig is uitgeschreven en gevraagd om tegen Stichting Kopwerk handhavend op te treden. Uit de uitspraak in eerste aanleg blijkt verder dat de leerling inmiddels geen particulier onderwijs meer volgt, omdat de kosten ervoor niet meer op te brengen zijn. Zij gaat niet meer naar school en heeft een vrijstelling van de leerplicht.

#### 4.

De ouders stellen dat de uitschrijving door Stichting Kopwerk onrechtmatig is omdat zij daarvoor geen toestemming hebben gegeven en geen verwijderingsbesluit daaraan ten grondslag ligt. Zij willen door het ongedaan maken van de uitschrijving bereiken dat Stichting Kopwerk inhoud zal geven aan haar zorgplicht voor de leerling door voor haar passend en van overheidswege bekostigd onderwijs te regelen. De Inspectie heeft dit handhavingsverzoek afgewezen omdat volgens haar de leerling in overeenstemming met artikel 8 van het Besluit bekostiging WPO terecht was uitgeschreven. Zowel rechtbank als Afdeling volgen het standpunt van de Inspectie dat de ouders er zelf voor hebben gekozen om hun dochter bij de particuliere school in te schrijven en daar ook daadwerkelijk onderwijs te laten volgen. Stichting Kopwerk had er onder deze omstandigheden van mogen uitgaan dat de ouders met de uitschrijving instemden, zodat een verwijderingsbesluit als bedoeld in artikel 40 lid 11 van de WPO niet aan de orde was.

#### 5.

Artikel 8 lid 1, eerste volzin, van het Besluit bekostiging WPO luidt als volgt:

“De directeur van de school waar een leerling staat ingeschreven, schrijft de leerling, indien deze de school verlaat, uit met ingang van de dag waarop de leerling de school voor het laatst heeft bezocht.”

Hiermee correspondeert artikel 7 van het Besluit bekostiging WPO:

“De directeur van een school schrijft een leerling slechts in na een beslissing van het bevoegd gezag tot toelating van de leerling, of indien de leerling tijdelijk op de school wordt geplaatst op grond van artikel 40, zevende lid, van de wet” (lid 1) en “De directeur schrijft de leerling in met ingang van de dag waarop de leerling de school voor het eerst bezoekt” (lid 2).

Als uitvloeisel van de Wet vereenvoudiging bekostiging po (*Stb.* 2021, 171) is het Besluit bekostiging WPO per 1 april 2022 vervangen door het Besluit bekostiging WPO 2022 (*Stb.* 2022, 4). De artikelen 7 en 8 van het Besluit bekostiging WPO zijn nagenoeg gelijklopend opgenomen in de artikelen 9 en 10 van het Besluit bekostiging WPO 2022.

#### 6.

In deze zaak hebben zowel rechtbank als Afdeling, onder verwijzing naar de uitspraak ABRvS 12 mei 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1018), geoordeeld dat de Inspectie niet bevoegd is om te bepalen dat een uitschrijving ongedaan moet worden gemaakt, zoals de ouders hebben gevraagd. Ook in de Afdelingsuitspraak van 12 mei 2021 was er sprake van een uitschrijving door het bevoegd gezag zonder een daartoe strekkend verwijderingsbesluit te nemen. Dit had volgens de Inspectie niet gemogen omdat de uitschrijving geen vrijwillige keuze van de ouders was. Hier van belang is dat uit artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT) geen bevoegdheid van de Inspectie kan worden afgeleid om het bevoegd gezag van een school op te dragen om een onrechtmatige uitschrijving te corrigeren. De bevoegdheid om te beslissen over de toelating of verwijdering van een leerling ligt enkel bij het bevoegd gezag van de school. Dat blijkt volgens de Afdeling onder meer uit de wettelijke bepaling dat ook het bevoegd gezag van de school beslist op bezwaarschriften tegen beslissingen over de toelating of verwijdering van leerlingen. De Inspectie kan daarom niet rechtstreeks bepalen dat een leerling wordt ingeschreven of dat een uitschrijving ongedaan wordt gemaakt. De Inspectie houdt (slechts) toezicht op de naleving van de onderwijswetgeving en spreekt scholen daarop aan (ECLI:NL:RVS:2021:1018, rov. 5.2 en 5.3).

#### 7.

Volgens de ouders houdt de zorgplicht van Stichting Kopwerk in dat zij voor hun dochter passend en van overheidswege bekostigd onderwijs moet regelen, en dat Stichting Kopwerk daartoe door de Inspectie moet worden verplicht. Ook dit valt buiten de bevoegdheid van de Inspectie, oordelen rechtbank en Afdeling, want haar toezichthoudende taak is beperkt tot het doen van onderzoek en het geven van aanwijzingen. Wat de



ouders concreet van Stichting Kopwerk verlangen is dat zij betaalt voor het volgen van particulier onderwijs. Aan de vraag of dit überhaupt mag, komen rechtbank en Afdeling niet toe, maar het antwoord zou volgens mij 'nee' moeten zijn. Artikel 99 van de WVO staat immers niet toe dat een leerling met de inzet van Rijksbekostiging onderwijs volgt op een particuliere school. Ik citeer uit het briefadvies van de Onderwijsraad van 8 november 2019:

“De raad bevestigt dat huidige wetgeving niet toestaat dat een leerling met de inzet van Rijksbekostiging onderwijs volgt op een particuliere school. De raad vindt dat binnen het publieke stelsel voor iedere leerling een passend onderwijsaanbod gerealiseerd moet kunnen worden. De raad adviseert daarom af te zien van het wettelijk regelen van de mogelijkheid met Rijksbekostiging onderwijs te volgen op een particuliere school (...). Het is wettelijk niet toegestaan om met medeneming van publieke bekostiging het onderwijs aan een leerling uit te besteden aan een niet-bekostigde (lees: particuliere) school. Wel kunnen scholen expertise, materiaal en onderwijsprogramma's inkopen bij particuliere aanbieders (...).”

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs heeft in de Kamerbrief van 5 februari 2020 laten weten het advies van de Onderwijsraad te volgen en af te zien van het wetsvoorstel dat het wettelijk mogelijk zou maken om tijdelijk de bekostiging over te hevelen naar particulier onderwijs. Deze overwegingen zijn terug te vinden in het vonnis Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 30 september 2021 (C/02/388641 / KG ZA 21-386, ECLI:NL:RBZWB:2021:7038), waarin het verzoek van ouders tot bekostiging van particulier onderwijs voor hun zoons is afgewezen.

## 8.

Stonden de ouders in de hier besproken Afdelingsuitspraak van 9 maart 2022 met lege handen na de uitschrijving van hun dochter? Nee, want Stichting Kopwerk heeft hen terecht gewezen op de mogelijkheid om hun dochter opnieuw aan te melden, waardoor haar zorgplicht voor passend onderwijs zou herleven. Die zorgplicht zou ertoe hebben kunnen leiden dat de leerling opnieuw wordt geplaatst op haar oude basisschool. Indien echter deze school aan haar geen passend onderwijs zou kunnen bieden, dan zou Stichting Kopwerk de leerling kunnen plaatsen op een van haar andere scholen of een geschikte school van een ander schoolbestuur daartoe bereid moeten vinden. Alleen de weg naar particulier onderwijs met Rijksbekostiging is afgesneden. Het eerder genoemde briefadvies van de Onderwijsraad vermeldt daarover:

“De mogelijkheid om naar particulier onderwijs uit te wijken biedt een vluchtroute om het gesprek met de school te vermijden en de raad acht het aannemelijk dat dit ertoe zal leiden dat meer ouders de weg naar particulier onderwijs zullen bewandelen. Uitbesteding van onderwijs aan particuliere scholen geeft scholen en samenwerkingsverbanden [passend onderwijs] een mogelijke vrijbrief om voor complexe problematiek geen aanbod te organiseren, terwijl dit wel tot hun wettelijke zorgplicht behoort. Daarmee ontstaat het risico dat er expertise uit het publieke stelsel verdwijnt.”

## 9.

De leerling in de Afdelingsuitspraak van 9 maart 2022 is thans vrijgesteld van de leerplicht. Vermoedelijk is de vrijstelling gebaseerd op artikel 5, aanhef en onder a, van de Leerplichtwet 1969. Dit betekent dat een arts heeft verklaard dat de leerling ongeschikt is voor het volgen van onderwijs. Hoogbegaafden vormen een risicogroep voor thuiszitten, signaleert de Kamerbrief van 4 november 2020 (Verbeteraanpak passend onderwijs en route naar inclusiever onderwijs, p. 5). Juist ook voor deze groep is de vrijstelling een route die de overheid meer aan banden wil leggen. In het (concept)wetsvoorstel 'Wijziging Leerplichtwet 1969 vrijstelling bij lichamelijke of psychische gronden', op 1 september 2020 ter internetconsultatie aangeboden, wordt de vrijstelling voor de gehele leerplichtige leeftijd afgeschaft en krijgt het samenwerkingsverband als taak het geven van een advies vanuit een onderwijskundige benaderingswijze vóórdát de arts zijn of haar verklaring verstrekt. Een en ander zou ertoe moeten leiden dat samenwerkingsverbanden en schoolbesturen zich nog harder inzetten voor inclusief onderwijs. Het wetsvoorstel is (nog) niet aanhangig bij de Tweede Kamer.

---

## Voetnoten

[\*] N. Niessen is Advocaat bij Boels Zanders Advocaten.