

uitspraak

RECHTBANK AMSTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: AMS 16/1901 (verwijderingsbesluit)

uitspraak van de meervoudige kamer van 30 december 2016 in de zaak tussen

[REDACTED], te [REDACTED], eiseres
(gemachtigde: mr. A.M.T. Wigger),

en

Stichting [REDACTED], verweerder
(gemachtigde: mr. M.R.A. Dekker).

Procesverloop

Bij besluit van 15 oktober 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder meegedeeld dat [REDACTED], de zoon van eiseres, wordt verwijderd van de [REDACTED] te [REDACTED].

Bij besluit van 11 februari 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft – onder gelijktijdige behandeling van het beroep van eiseres in zaaknummer AWB 16/1354 – plaatsgevonden op 14 september 2016.

Eiseres is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, zijn directeur [REDACTED] en zijn algemeen beleidsadviseur [REDACTED]. Tevens zijn namens het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs [REDACTED] (SWV) de directeur [REDACTED] en de onderwijsadviseur [REDACTED] verschenen.

Overwegingen

Feiten en omstandigheden

1.1. Eiseres is de moeder van [REDACTED]. [REDACTED] is geboren op [REDACTED] 2005. Vanaf eind groep 4 heeft [REDACTED] ingeschreven gestaan als leerling van de [REDACTED] (de school). In het schooljaar 2015-2016 was [REDACTED] leerling van groep 8.

1.2. Verweerder is het bevoegd gezag van de school. Op 28 mei 2015 heeft het bevoegd gezag van de school het zogenaamde groeidocument van [REDACTED] met bijlagen naar het SWV

gestuurd en verzocht om advies te geven over de meest passende onderwijssetting voor [REDACTED]. In oktober 2015 heeft het SWV geadviseerd [REDACTED] te plaatsen op een school voor speciaal onderwijs.

1.3. Op 14 oktober 2015 heeft het SWV een toelaatbaarheidsverklaring (TLV) voor het speciaal onderwijs voor [REDACTED] afgegeven. Hiertegen heeft eiseres bezwaar gemaakt.

1.4. Bij het primaire besluit heeft verweerder meegedeeld dat [REDACTED] met ingang van 1 november 2015 definitief van de school wordt verwijderd. Aan zijn besluitvorming heeft verweerder, kort samengevat, ten grondslag gelegd dat er een onhoudbare situatie op school is ontstaan vanwege door [REDACTED] veroorzaakte onveilige situaties en dat het speciaal onderwijs de meest passende plek is voor [REDACTED]. Eiseres heeft bij brief van 3 november 2015 tegen dit besluit bezwaar gemaakt en tevens advies gevraagd bij de Geschillencommissie Passend Onderwijs (GPO).

1.5. Op 9 november 2015 heeft het SWV de Landelijke Bezwaarcommissie Toelaatbaarheidsverklaring sbo/(v)so (LBT) verzocht advies uit te brengen over het bezwaar van eiseres tegen de toekenning van de TLV. De resterende periode van groep 8 heeft [REDACTED] onderwijs gevolgd op de particuliere school [REDACTED].

1.6. De LBT heeft op 4 januari 2016 geadviseerd het bezwaar van eiseres tegen de afgifte van de TLV ongegrond te verklaren. In het advies wordt geconcludeerd dat het voor [REDACTED] beschikbaar stellen van speciaal onderwijs door toekenning van een TLV geen onjuist oordeel is.

1.7. De GPO heeft op 6 januari 2016 advies uitgebracht, waarin wordt aangegeven dat van verweerder had mogen worden verwacht dat er langduriger was gewerkt aan cyclische handelingsplannen die na een grondige evaluatie zouden worden bijgesteld en verfijnd en dat er mediation zou worden ingezet ten aanzien van de moeizame samenwerking tussen de school en eiseres. Voorts staat in het advies dat er voorafgaand aan de adviesaanvraag bovenschoolse expertise had moeten worden ingezet. Om die reden wordt geconcludeerd dat het bevoegd gezag niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om [REDACTED] in de laatste fase van zijn basisschoolloopbaan nog van school te verwijderen.

1.8. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard en het primaire besluit gehandhaafd. In het bestreden besluit heeft verweerder overwogen dat de adviezen van 4 januari 2016 en 6 januari 2016 op een opvallende wijze met elkaar in tegenspraak zijn. De LBT is van mening dat het bezwaar van eiseres ongegrond is, terwijl de GPO van mening is dat verweerder niet in redelijkheid had kunnen besluiten om [REDACTED] in de laatste fase van zijn basisschoolloopbaan nog van school te verwijderen. Verweerder acht het advies van de GPO onjuist gemotiveerd en volgt dit advies daarom niet bij zijn besluitvorming.

1.9. Op de gronden die eiseres in beroep heeft aangevoerd zal hierna worden ingegaan.

Wettelijk kader

2.1. In artikel 40, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) is bepaald dat de beslissing over toelating en verwijdering van leerlingen berust bij het bevoegd gezag.

2.2. In artikel 40, elfde lid, van de WPO is het volgende bepaald. Voordat wordt besloten tot verwijdering hoort het bevoegd gezag de betrokken groepsleraar. Definitieve verwijdering van een leerling vindt niet plaats dan nadat het bevoegd gezag ervoor heeft zorg gedragen dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Onder andere school kan ook worden verstaan een school voor speciaal onderwijs, een school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs of een instelling voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

Inhoudelijke beoordeling

Ten aanzien van het procesbelang

3.1. De rechtbank dient allereerst te beoordelen of er procesbelang is, aangezien ██████████ per november 2015 ingeschreven heeft gestaan op ██████████, een particuliere school en hij inmiddels op de middelbare school zit.

3.2. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld de uitspraak van 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:977) kan er belang bij een inhoudelijke beoordeling van het hoger beroep bestaan indien wordt gesteld dat schade is geleden ten gevolge van bestuurlijke besluitvorming. Daartoe is vereist dat tot op zekere hoogte aannemelijk is gemaakt dat deze schade daadwerkelijk is geleden als gevolg van het bestreden besluit.

3.3. Eiseres heeft gesteld dat haar belang gelegen is bij het vaststellen van de onrechtmatigheid van het besluit vanwege het vorderen van schadevergoeding. Een separaat verzoek hiertoe heeft zij op 14 maart 2016 gedaan. Eiseres heeft in dit verzoek gesteld dat de schade is ontstaan ten gevolge van het feit dat zij na het voornemen tot verwijdering er niet in is geslaagd om ██████████ op een andere reguliere basisschool in te schrijven en aangewezen was op inschrijving op ██████████. De inschrijving op deze particuliere school voor primair onderwijs heeft (extra) kosten met zich meegebracht. Hiermee heeft eiseres tot op zekere hoogte aannemelijk gemaakt dat zij schade heeft geleden als gevolg van bestuurlijke besluitvorming. De rechtbank acht voldoende procesbelang aanwezig.

Ten aanzien van de inhoud

4.1. Verweerder heeft besloten om tot verwijdering van ██████████ over te gaan, aangezien het gedrag van ██████████ in toenemende mate heeft gezorgd voor onveilige situaties voor andere kinderen en voor hemzelf. Tevens is de school handelingsverlegen ██████████ heeft meer begeleiding nodig dan op een reguliere school kan worden aangeboden. Daarbij speelt mee dat het niet is gelukt om in een gesprek met eiseres tot begeleiding en extra maatregelen te komen om de veiligheid te vergroten. Verweerder is ervan overtuigd dat het speciaal onderwijs de meest passende plek is voor ██████████.

4.2. De bevoegdheid om een leerling van school te verwijderen is een discretionaire bevoegdheid van verweerder. Dit betekent dat de rechtbank een besluit tot verwijdering terughoudend toetst, omdat de beslissing om gebruik te maken van de bevoegdheid tot verwijdering bij het bestuur van de school ligt. De rechtbank beoordeelt of de school in dit geval in redelijkheid tot dit besluit heeft kunnen komen. Daarbij dienen de belangen van eiseres en die van de school tegen elkaar te worden afgewogen. Het is allereerst aan de school om aan te tonen op welke gronden de school heeft besloten tot definitieve

verwijdering over te gaan, het is namelijk een belastend besluit voor eiseres.

4.3. Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Daartoe heeft eiseres allereerst gesteld dat verweerder niet voldoet aan het eigen schoolondersteuningsprofiel. Hierin staat beschreven welke mogelijkheden er zijn voor extra ondersteuning, waaronder deelname aan de kleine klas. Er is echter geen overleg hierover gevoerd. Ook had er mediation moeten worden ingezet, omdat er over het inzetten van ondersteuningsmogelijkheden verschil van mening was tussen eiseres en de school. De mediation had al in 2014 en 2015, vóór de adviesaanvraag bij het SWV, moeten worden ingezet.

4.4.1. Verweerder heeft betwist dat geen extra ondersteuning is ingezet. Verweerder heeft er in dit verband op gewezen dat de school al in 2012 een onderzoek wilde laten verrichten bij [REDACTED] om zijn ondersteuningsbehoeften in kaart te brengen. Eiseres verleende echter geen medewerking om [REDACTED] te laten observeren en te laten onderzoeken. Ter zitting heeft verweerder voorts gewezen op een e-mail van 5 april 2013 van [REDACTED], een medewerkster van het speciaal onderwijs die vanuit de school extra begeleiding geeft. Uit deze e-mail blijkt dat wordt voorgesteld om [REDACTED] ook in de kleine klas te plaatsen. Verweerder heeft daarbij toegelicht dat de setting van de kleine klas in 2013 anders was dan in 2014. De kleine klas werd in 2013 gefinancierd doordat aan de leerlingen een zogenaamd "rugzakje" werd toegekend. Verweerder heeft ervoor gezorgd dat ook kinderen zonder "rugzakje" in deze klas konden komen om mee te profiteren van de extra begeleiding. Voordat een kind zonder "rugzakje" in de kleine klas kon komen, moest voldaan worden aan bepaalde criteria. Eiseres moest hiervoor [REDACTED] laten onderzoeken. Er heeft echter geen onderzoek plaatsgevonden, omdat hierover geen overeenstemming met eiseres was. Ook is verweerder na 1 augustus 2014 gaan samenwerken met twee adviseurs, te weten [REDACTED] (ouder- en kind adviseur) en [REDACTED] (adviseur passend onderwijs), om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de ondersteuningsbehoefte van [REDACTED].

4.4.2. Verweerder heeft verder aangegeven dat er voor de adviesaanvraag bij het SWV geen mediation is ingezet, omdat de samenwerking met en informatievoorziening door eiseres een vertragende rol heeft gespeeld in het proces. Wanneer op deze wijze mediation gesprekken hadden moeten worden ingepland, had het mediationtraject het hele schooljaar in beslag genomen. Het aantal (gewelds)incidenten in de klas nam in groep 7 enorm toe.

4.5. De rechtbank overweegt als volgt. Uit het bestreden besluit en overige gedingstukken die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen, in het bijzonder het groeidocument, blijkt naar het oordeel van de rechtbank voldoende waarom [REDACTED] niet zou zijn te handhaven op school en waarom de school zichzelf handelingsverlegen acht. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat verweerder voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het gedrag van [REDACTED] problematisch was en hij een gevaar vormde voor zijn eigen veiligheid en die van andere leerlingen, bijvoorbeeld door voorgevallen incidenten als een plastic zak over het hoofd trekken en een potlood in een oog steken. Verweerder heeft dit belang dan ook in redelijkheid zwaarder mogen laten wegen dan het belang van [REDACTED] om groep 8 op zijn eigen school af te maken. De rechtbank volgt eiseres niet in haar stelling dat er geen overleg is gevoerd over mogelijke extra ondersteuning. Uit de e-mail van 5 april 2013 van [REDACTED] en de toelichting van verweerder ter zitting blijkt immers voldoende dat er overleg is gevoerd over deelname aan de kleine klas. Voor zover eiseres betoogt dat uit voornoemde e-mail van 5 april 2013 niet blijkt hoe er extra ondersteuning is aangeboden en

of dat vorm in de praktijk heeft gekregen in de kleine klas, overweegt de rechtbank dat er een concrete mogelijkheid was om ██████████ te laten deelnemen aan de kleine klas. Daar was echter nader onderzoek voor nodig, waar eiseres geen toestemming voor heeft gegeven. Dit heeft eiseres niet betwist. Ook heeft verweerder vanaf 1 augustus 2014 extra begeleiding geboden door het inzetten van de ouder- en kind adviseur en de adviseur passend onderwijs. Deze ondersteuning heeft echter geen blijvend effect gehad op het gedrag en de werkhouding van ██████████. Bovendien verergerde het gedrag van ██████████. Uit het schoolondersteuningsprofiel van verweerder blijkt dat zij een procedure hanteert waarbij het schoolbestuur aan ouders en school verzoeken deel te nemen aan een mediationtraject indien bemiddeling of een second opinion bij het samenwerkingsverband onvoldoende effect heeft op de samenwerking. De rechtbank overweegt dat verweerder voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het gedrag van ██████████ snel verergerde en eiseres niet meewerkte en zelfs een vertragende rol speelde in het proces. Gelet op deze omstandigheden heeft verweerder, anders dan eiseres kennelijk meent, niet onzorgvuldig gehandeld door zonder mediationtraject tot verwijdering van ██████████ over te gaan. De beroepsgrond slaagt niet.

4.6. Eiseres heeft daarnaast aangevoerd dat het OPP niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Onder verwijzing naar het advies van de GPO heeft eiseres in dit verband gesteld dat er vanaf 1 augustus 2014 door verweerder een OPP moet worden opgesteld, waarbij overeenstemming met de ouders moet worden bereikt. In het geval van ██████████ is het OPP pas in mei 2015, de fase wanneer het verzoek moet worden gedaan om een advies, overgelegd. Daarmee is het OPP te laat opgesteld.

4.7. Verweerder heeft hiertegen ingebracht dat het OPP van ██████████ onderdeel uitmaakt van het groeidocument van de school. Dit groeidocument is op 3 oktober 2014 aangemaakt op basis van het reeds bestaande dossier bij de school. Er is regelmatig getracht om met eiseres in overleg te treden over het groeidocument en de ondersteuningsbehoefte van ██████████.

4.8. De rechtbank volgt eiseres niet in haar standpunt dat het OPP niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Op 1 augustus 2014 is de nieuwe wetgeving met betrekking tot het passend onderwijs van kracht geworden en daarmee is het OPP wettelijk verplicht geworden. De rechtbank stelt vast dat het OPP in de vorm van een groeidocument is opgesteld op 3 oktober 2014. Weliswaar is vanaf 1 augustus 2014 een OPP vereist, maar het groeidocument van ██████████ omvat ook stukken van vóór 1 augustus 2014, zoals notities en handelingsplannen.

Verder blijkt uit een e-mail van 21 april 2015 van een groot overleg op de school, waarbij eiseres aanwezig was, dat eiseres het groeidocument en de handelingsplannen heeft gelezen, dat zij geen aanvullingen hierop had en dat zij in de gelegenheid is gesteld om het groeidocument te ondertekenen. Voor zover eiseres dit betwist, kon zij in ieder geval vanaf mei 2015 kennis nemen van alle stukken. Op 29 mei 2015 is het groeidocument immers per aangetekende post naar eiseres verzonden. Dit was ruim voor het moment waarop ██████████ van school is verwijderd. Gelet hierop was eiseres tijdig bekend met het OPP, zodat zij tijdig wist wat volgens de school een realistisch perspectief was voor ██████████. Zij is tijdig in de gelegenheid geweest hiertegen haar bezwaren te uiten. Gelet op het voorgaande is eiseres niet in haar belangen geschaad.

4.9. Op grond van het voorgaande in samenhang bezien, is het beroep ongegrond.

Ten aanzien van het verzoek tot schadevergoeding

5.1. Ten aanzien van het verzoek van eiseres om verweerder te veroordelen tot schadevergoeding, overweegt de rechtbank als volgt. Voordat aansprakelijkheid op grond van een onrechtmatig besluit kan ontstaan, moet worden beoordeeld of wordt voldaan aan het vereiste van de causaliteit en het vereiste van de relativiteit. Vervolgens dient zo nodig de omvang van de schade te worden vastgesteld.

5.2. Verweerder heeft separaat beslist op het verzoek van eiseres om schadevergoeding en dit verzoek afgewezen, omdat het causaal verband tussen de door eiseres gevorderde schade en de beslissing op bezwaar ontbreekt.

5.3. De rechtbank is met verweerder van oordeel dat het de eigen keuze van eiseres is geweest om ████████ te plaatsen op ████████, een particuliere school die eiseres zelf moest betalen. Zij had er ook voor kunnen kiezen gebruik te maken van het voor haar gratis bekostigde onderwijs dat in ████████ aanwezig is. Er was een basisschool voor speciaal onderwijs bereid gevonden ████████ toe te laten op basis van de TLV, te weten de ████████ ████████. Indien eiseres het niet eens was met een verwijzing naar het speciaal onderwijs, dan had zij dit besluit middels een voorlopige voorziening kunnen aanvechten. Dit heeft zij echter niet gedaan. Er is derhalve geen sprake van schade die is veroorzaakt door de besluitvorming van verweerder. Nu niet is voldaan aan het vereiste van causaliteit, wordt het verzoek om verweerder te veroordelen tot schadevergoeding afgewezen en komt de rechtbank aan verdere inhoudelijke behandeling van het verzoek niet toe.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep ongegrond;
- wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. P. Vrugt, voorzitter, en mr. P. Sloot en mr. L.Z. Achouak el Idrissi, leden, in aanwezigheid van mr. J.Y. Sumer, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 30 december 2016.

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

30 DEC 2016

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

VOOR KOPIE CONFORM DE GRIFFIER DER
ARRONDISSEMENTSRECHTBANK TE AMSTERDAM