

# Sancties in het openbaar onderwijs

## Sanctiebeleid op het Koning Willem II College



**koningWillemIIcollege**

• gesticht in 1864 • koninklijk vanaf 1948 •

Auteur: Claire-bijou van Baal  
Afstudeerorganisatie: Koning Willem II College  
Plaats: Tilburg  
Datum: 30 mei 2011

# **Sancties in het openbaar onderwijs**

## **Sanctiebeleid op het Koning Willem II College**

Auteur: Claire-bijou van Baal  
Studentnummer: 2017589  
Afstudeerperiode: februari 2011 – juni 2011  
Afstudeerorganisatie: Koning Willem II College  
Afstudeermentor: mr. dhr. D. te Boekhorst  
Afstudeerdocenten: mr. mw. U. Heffer  
mr. mw. N. Vermijs

Plaats: Tilburg  
Datum: 30 mei 2011

## **Voorwoord**

In het kader van mijn opleiding aan de Juridische Hogeschool te Tilburg heb ik in de periode van februari 2011 tot en met mei 2011 stage gelopen bij het Koning Willem II College. Het Koning Willem II College is een openbare school voor voortgezet onderwijs. In opdracht van het Koning Willem II College heb ik onderzoek gedaan naar de verschillende sancties die een school een leerling kan opleggen.

Eind maart werd door prof. mr. P.J.J. Zoontjens geconstateerd dat ik op de verkeerde weg dreigde te geraken. Niet alle sancties bleken zich te lenen voor toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wat wel mijn eerste insteek was. Gelukkig heb ik nog tijdig een andere, juridisch wel correcte, insteek voor het onderzoek kunnen formuleren. Deze scriptie is daar een uitwerking van.

Ik wil tevens van deze gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken. Als eerste natuurlijk de rector van het Koning Willem II College, mr. dhr. D. te Boekhorst, voor het verstrekken van de opdracht en de begeleiding van mijn onderzoek. Tevens wil ik alle afdelingsdirecteuren bedanken voor het verstrekken van de relevante interne informatie. De docenten, stagiaires en leerlingen die de verschillende enquêtes en vragenlijsten hebben ingevuld verdienen hier ook een bedankje. Tot slot wil ik graag mijn afstudeerdocente mr. mw. U. Heefffer bedanken voor haar begeleiding en beoordeling vanuit de opleiding.

Claire-bijou van Baal  
Tilburg, mei 2011

## **Begrippenlijst**

Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
EHRM	Europese Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
HAVO	Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs
Inrichtingenbesluit Wvo	Inrichtingenbesluit Wet op het voortgezet onderwijs
Instructie	Instructie voor de leerplichtambtenaar
Lpw	Leerplichtwet 1969
MUSP	Muzisch en Topsport
Rb	Rechtbank
RvT	Raad van Toezicht
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VWO	Vorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs
Wms	Wet medezeggenschap op scholen
Wvo	Wet op het voortgezet onderwijs

## Inhoudsopgave

### Samenvatting

	<b>pg.</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 De afstudeerorganisatie	1
1.2 Onderwerp van de scriptie	1
1.3 Onderzoeksmethode	3
1.4 Leeswijzer	4
<b>2. Regelgeving op het Koning Willem II College</b>	<b>4</b>
2.1 Het leerlingenstatuut	5
2.2 De schoolgids	7
2.3 De omgangscodes	9
2.4 Overige regelgeving	10
2.5 Bekendheid met sanctiebeleid	11
<b>3. Plaatsing Koning Willem II College binnen het bestuursrecht</b>	<b>12</b>
3.1 Bevoegd gezag openbare school	12
3.2 Bestuur openbare school	12
3.3 Is een openbare school een bestuursorgaan?	14
<b>4. Bestuursrechtelijke sancties op een openbare school</b>	<b>16</b>
4.1 Schorsing	16
4.2 Verwijdering	17
4.3 Rechterlijke toetsing schorsing – en verwijderingsbesluiten	19
4.4 Schorsing en verwijdering op het Koning Willem II College	20
<b>5. Strafrechtelijke vervolging bij verzuim</b>	<b>26</b>
5.1 Leerplicht	26
5.2 Vrijstellingen van de leerplicht	26
5.3 Toezicht op de leerplicht	29
5.4 Overtreding van de leerplicht	32
<b>6. Opvoedkundige maatregelen</b>	<b>35</b>
6.1 Opvoedkundige maatregelen in het recht	35
6.2 Opvoedkundige maatregelen op scholen	36
6.3 Opvoedkundige maatregelen op het Koning Willem II College	38
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>44</b>
7.1 Regelgeving Koning Willem II College	44
7.2 Bestuursorgaan	46
7.3 Sancties	46
<b>8. Evaluatie onderzoek</b>	<b>48</b>

### Literatuurlijst

#### Bijlagen:

1. Interviews afdelingsdirecteuren
2. Blanco vragenformulier stagiaires
3. Blanco vragenformulier docenten
4. Blanco enquêteformulier leerlingen
5. Uitkomsten enquête
6. Leerlingenstatuut Koning Willem II College
7. Omvangscodes Koning Willem II College
8. Concept leerlingenstatuut Koning Willem II College

## **Samenvatting**

Deze scriptie is tot stand gekomen doordat voor het Koning Willem II College onderzoek is gedaan naar de verschillende soorten sancties in het openbaar onderwijs. Met sancties wordt hier bedoeld allerlei bestaande wijzen waarop een openbare school voor voortgezet onderwijs ongewenst gedrag van haar leerlingen kan bestraffen. Meer specifiek is met behulp van onderzoek beoogd te achterhalen of de sancties die op het Koning Willem II College gehanteerd worden, berusten op een juridische grondslag. Voor de school is het relevant om daar een antwoord op te formuleren, zodat de school zich kan verantwoorden jegens leerlingen en ouders die het niet eens zijn met een bepaalde sanctie.

Het is daarvoor in eerste instantie relevant om helder te krijgen aan welke juridische voorwaarden de regelgeving op een school moet voldoen. De regelgeving van het Koning Willem II College is aan deze juridische voorwaarden getoetst. Tevens is daarbij gekeken naar de praktische waarde. Om te kunnen oordelen of een openbare school bij het opleggen van sancties gebonden is aan bestuursrechtelijke bepalingen en beginselen is onderzocht of een openbare school als bestuursorgaan aangemerkt kan worden. Daarna is met behulp van het besluitbegrip van de Algemene Wet Bestuursrecht gekeken welke sancties onder de noemer bestuursrechtelijke sancties geschaard kunnen worden. Alle juridische eisen waaraan deze sancties ingevolge de wet en jurisprudentie moeten voldoen, passeren in deze scriptie de revue. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat de Leerplichtwet 1969 een rol speelt bij de sanctie definitieve verwijdering. Om die rol duidelijk in kaart te kunnen brengen, is er voor gekozen de leerplicht, vrijstelling van de leerplicht, het toezicht op de leerplicht en overtreding van de leerplicht uit een te zetten. Alhoewel de strafrechtelijke sancties bij verzuim niet door de school worden opgelegd zijn deze ter completering opgenomen. Voor alle overige sancties is bekeken of zij binnen een rechtsgebied ondergebracht kunnen worden en zo nee of er enige andere eisen zijn waaraan deze sancties moeten voldoen. Gedurende het gehele onderzoek is zoveel mogelijk getracht een link te leggen naar de bestaande praktijk op het Koning Willem II College.

Het onderzoek heeft tot een aantal belangrijke bevindingen geleid:

- Er zijn veel overbodige documenten met regelgeving op het Koning Willem II College.
- De geldigheid van het leerlingenstatuut van het Koning Willem II College loopt 1 augustus 2011 af.
- Een stichting die een openbare school in stand houdt is een bestuursorgaan.
- Scholen hebben een discretionaire bevoegdheid wat betreft het opleggen van ordemaatregelen.
- Alleen ordemaatregelen zijn bestuursrechtelijke sancties.

Naar aanleiding van deze bevindingen zijn een aantal aanbevelingen gedaan:

- Alle regelgeving in overbodige documenten onderbrengen in het leerlingenstatuut.
- Een nieuw leerlingenstatuut opstellen waarin de bevindingen uit dit rapport worden meegenomen.
- Als men een leerling een dag buiten de lessen wil houden, dient men de wettelijke regels voor schorsing in acht te nemen.

## **Hoofdstuk 1. Inleiding**

In dit hoofdstuk zal in de eerste paragraaf enige achtergrondinformatie worden gegeven over de opdrachtverlenende organisatie. In de tweede paragraaf zal dieper worden ingegaan op de aard van de opdracht en hetgeen men met de opdracht beoogt te realiseren. In de laatste twee paragrafen komt aan bod op welke wijze de opdracht is aangepakt en hoe dit rapport is opgebouwd.

### **Paragraaf 1.1 De afstudeerorganisatie**

Het Koning Willem II College is een openbare scholengemeenschap van ongeveer 1800 leerlingen en 170 personeelsleden. Het bestuur van de school is in handen van de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg. Onder deze stichting valt ook de onderwijsinstelling Beatrix College te Tilburg. De stichting bepaalt in hoofdlijnen het financiële beleid, daarnaast hebben beide colleges een eigen directieteam welke zijn belast met de dagelijkse leiding. Beide scholen zijn echter autonoom.

Het Koning Willem II College heeft een vwo-afdeling voor atheneum en gymnasium, een havo-afdeling, een afdeling vmbo-tl en een afdeling muzisch en topsport (verder MUSP). Deze laatste afdeling is ontwikkeld voor leerlingen met bijzondere talenten op het kunstzinnige of sportieve vlak.<sup>1</sup> Iedere afdeling heeft een eigen afdelingsdirecteur. Daarnaast is er nog een aparte afdelingsdirecteur voor de heterogene brugklas. Het Koning Willem II College heeft tevens een Loot-licentie.

Een Loot-licentie is een beschikking van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om gedurende vier schooljaren te mogen afwijken van de inrichtings- en examenvoorschriften. Een school krijgt een Loot-licentie als de Loot-leerlingen die bij de school staan ingeschreven zijn aangewezen als topsporter op tenminste toptalentniveau door een Olympisch Netwerk of door NOC\*NSF. Er moeten minstens veertig Loot-leerlingen op de school staan ingeschreven, waarvan maximaal dertien leerlingen per sport meetellen. Bovendien moet de school een samenwerkingsverband hebben met minstens drie sportbonden of verenigingen van het hoogste landelijke niveau.<sup>2</sup> Een Loot-school houdt rekening met sportactiviteiten van de topsporter door extra faciliteiten aan te bieden. De scholen passen maatwerk toe voor elke geïndiceerde sporter. Enkele voorbeelden van die faciliteiten zijn: een flexibel lesrooster, vrijstellingen voor bepaalde vakken, uitstel of vermindering van huiswerk, uitstel of aanpassing van repetities en/of schoolonderzoeken enzovoorts.<sup>3</sup> Deze regelingen zijn op gelijke wijze van toepassing op de dansers van de muzisch afdeling.

### **Paragraaf 1.2 Onderwerp van de scriptie**

In deze paragraaf wordt duidelijk wat het onderwerp van de scriptie is, omdat de centrale vraagstelling, de probleemstelling, de doelstelling en de doelgroep worden benoemd.

#### Centrale vraag

Welke sancties mag een openbare school voor voortgezet onderwijs opleggen aan haar leerlingen?

---

<sup>1</sup> [www.willem2.nl](http://www.willem2.nl) > home 18 februari 2011

<sup>2</sup> Beleidsregel verstrekking loot-licentie VO.

<sup>3</sup> [www.stichtingloot.nl](http://www.stichtingloot.nl) > Wat zijn Topsport Talentscholen 18 februari 2011

### Probleembeschrijving

Het Koning Willem II College is een openbare school. Zij gaat ervan uit dat zij om die reden aangemerkt kan worden als een bestuursorgaan. Zij vraagt zich dan ook af of zij als bestuursorgaan bij al haar sanctiebesluiten gebonden is aan de Algemene Wet Bestuursrecht (verder Awb). Als dat niet het geval blijkt te zijn, dan vraagt zij zich af aan welke regels zij wel gebonden is bij het opleggen van sancties? Op welke grond berust bijvoorbeeld de bevoegdheid om leerlingen na schooltijd te laten terugkomen, leerlingen strafwerk te geven, leerlingen extra corvee op te geven, leerlingen uit de les te verwijderen, leerlingen te schorsen, leerlingen definitief te verwijderen en het innemen van mobiele telefoons? Het is relevant om daar een antwoord op te formuleren, zodat de school zich kan verantwoorden jegens de leerlingen, maar ook voornamelijk hun ouders. Het komt namelijk wel eens voor dat ouders de school benaderen, omdat zij het niet eens zijn met een bepaalde sanctie die hun zoon of dochter opgelegd heeft gekregen. Bovendien wil de school zich simpelweg aan de geldende regels houden.

Het opleggen van sancties hangt samen met het opstellen van regels. Als er namelijk geen regels zijn die overtreden kunnen worden, kunnen er ook geen sancties opgelegd worden. Het Koning Willem II College wil daarom bovendien weten of haar bestaande regelgeving wel voldoet aan juridische eisen en praktische haalbaarheid.

Tevens heeft het Koning Willem II College in het verleden een aantal situaties met leerlingen meegemaakt waarin zij het juridisch kader omtrent de wijze waarop zij als onderwijsinstelling sancties mocht opleggen niet geheel duidelijk had. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan leerlingen die zich buiten school schuldig maken aan pesterijen of vechtpartijtjes. Tevens kan gedacht worden aan leerlingen die strafbare feiten hebben begaan, waarvoor zij strafrechtelijk vervolgd zijn. De onderwijsinstelling wil weten of zij tegen de leerlingen die zich hieraan schuldig maken kunnen optreden om zodoende de rust binnen de school te handhaven. Strekt de bevoegdheid tot het opleggen van een sanctie zich ook uit tot wangedrag dat buiten school plaatsvindt? Is er bij het opleggen van een sanctie op school naast een strafrechtelijke vervolging sprake van strijd met bepaalde strafrechtelijke beginselen?

Bovendien kan de leerplicht ook nog een rol spelen bij het opleggen van bepaalde sancties. Het is dus relevant om als onderwijsinstelling op de hoogte te zijn van de werking en de reikwijdte van de Leerplichtwet 1969 (verder Lpw). Is het beleid van de school in overeenstemming met deze wet? Zo nee, wat kunnen daarvan de gevolgen zijn?

### Doelstelling

Op 30 mei 2011 wordt aan het Koning Willem II College een onderzoeksrapport afgeleverd met daarin een antwoord op de vraag: Welke sancties mag een openbare school voor voortgezet onderwijs opleggen aan haar leerlingen?

### *Subdoelstelling*

Op 30 mei 2011 wordt aan het Koning Willem II College naar aanleiding van het onderzoeksrapport tevens een concept leerlingenstatuut



aangeboden, waarin de bevindingen van het onderzoeksrapport zijn meegenomen.

### Doelgroep

Dit onderzoek is primair uitgevoerd voor het bestuur van het Koning Willem II College. De opdracht is door de rector van het Koning Willem II College geformuleerd. De rector neemt de uitkomsten van dit onderzoek mee bij het opstellen van nieuwe regelgeving binnen de school. Tevens kan de rector met behulp van de uitkomsten van het onderzoek adequaat optreden bij overtreding van de regels. Aangezien hoofdstuk 5 van deze scriptie als algemeen hoofdstuk geschreven is, bevat dit hoofdstuk veel interessante informatie voor leerlingen en hun ouders omtrent de overtredingen en straffen van de Lpw.

### **Paragraaf 1.3 Onderzoeksmethode**

Om te beoordelen of de regelgeving van het Koning Willem II College wel voldoet aan de juridische eisen is de bestaande regelgeving getoetst aan de eisen die de Wvo hieraan stelt. Om te beoordelen of de regelgeving van het Koning Willem II College in de praktijk daadwerkelijk werkt zoals beschreven, zijn allerlei interne documenten met betrekking tot regelgeving doorgenomen en is er empirisch onderzoek verricht. Dit empirisch onderzoek bestond uit interviews met de afdelingsdirecteuren, het laten invullen van vragenlijsten door docenten en stagiaires, het enquêteren van leerlingen en het observeren van de dagelijkse handelingen binnen de school. Ter beoordeling van het leerlingenstatuut is daarnaast tevens gekeken naar de wijze waarop andere scholen hun leerlingenstatuut hebben vormgegeven.

Om te beoordelen op welke wijze een openbare school voor voortgezet onderwijs binnen het bestuursrecht geplaatst kan worden, is voornamelijk literatuuronderzoek gedaan. Er is onder andere gebruik gemaakt van de Awb, van tekst & commentaar bij de Awb, de parlementaire geschiedenis van de Awb, de Wvo en de statuten van het Koning Willem II College. Het is voor het onderzoek van belang om concreet helder te hebben of het Koning Willem II College als bestuursorgaan kan worden aangemerkt. Immers, als zij geen bestuursorgaan is, kunnen de sancties die zij oplegt niet als bestuursrechtelijke sancties worden aangemerkt.

Er is empirisch onderzoek verricht om te beoordelen welke sancties als bestuursrechtelijke sancties kunnen worden aangemerkt. Dit empirisch onderzoek bestond uit een kort gesprek met professor P.J.J. Zoontjens, een expert op het gebied van onderwijsrecht. Om erachter te komen aan welke eisen die sancties moeten voldoen is over het algemeen gebruik gemaakt van het Inrichtingenbesluit Wvo, de Awb en jurisprudentie. Die jurisprudentie is via verschillende zoekportals geraadpleegd, aangezien niet elke zoekportal altijd dezelfde jurisprudentie publiceert. Dit is gedaan om een zo volledig mogelijk beeld te kunnen creëren van de wijze waarop rechters deze sanctiebesluiten toetsen. Tevens is middels de verschillende interviews en enquêtes gebruik gemaakt van empirisch onderzoek om de heersende praktijk op het Koning Willem II College in kaart te brengen.

Teneinde een duidelijk beeld te kunnen vormen van de rol van de leerplicht bij bepaalde sancties is gebruik gemaakt van de Lpw en verschillende beleidsregels van het Openbaar Ministerie. Tevens is specifiek gekeken naar de geldende praktijk in Tilburg, de omgeving waar het Koning Willem

II College gelegen is, door een kort telefonisch gesprek met de leerplichtambtenaar en de instructie leerplichtambtenaar te raadplegen. Het hoofdstuk over de leerplicht beperkt zich niet enkel tot gegevens die relevant zijn voor de onderwijsinstelling, maar ook gegevens die relevant zijn voor de leerlingen en de ouders. Er is hiervoor gekozen, zodat het Koning Willem II College zo ook over voldoende informatie beschikt om leerlingen en ouders te informeren.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat bepaalde sancties niet onder de noemer bestuursrechtelijke sancties geschaard konden worden. Om te kunnen bepalen op welke grondslag de bevoegdheid om die overige sancties op te leggen gebaseerd konden worden, is literatuuronderzoek gedaan. Er is onderzocht of deze sancties onder een bepaald rechtsgebied ondergebracht kunnen worden. Indien er geen juridische vereisten voor deze sancties bleken te zijn, is onderzocht of andere wetenschappen bepaalde eisen aan deze sancties stelden. Tot slot is wederom empirisch onderzoek verricht middels interviews met de afdelingsdirecteuren, vragen aan docenten en een enquête onder leerlingen. Dat onderzoek diende ertoe het beleid op het Koning Willem II College omtrent deze sancties in kaart te brengen.

#### **Paragraaf 1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt de regelgeving op het Koning Willem II College onder de loep gehouden. Om te kunnen beoordelen welke sancties een school kan opleggen bij overtreding van de regels is het namelijk eerst van belang om te weten of deze regels wel voldoen aan de wettelijke vereisten. Tevens is het ook relevant om te toetsen hoe er in de praktijk met die regelgeving wordt omgegaan. In hoofdstuk 3 wordt duidelijk of het Koning Willem II College als bestuursorgaan kan worden aangemerkt. Dit hoofdstuk kan gezien worden als een soort inleiding op hoofdstuk 4, waarin de sancties schorsing en verwijdering aan bod komen. Als het Koning Willem II College namelijk aangemerkt kan worden als bestuursorgaan, dient zij zich naast de regels van het inrichtingenbesluit Wvo ook aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te houden bij schorsing of verwijdering van een leerling. In hoofdstuk 5 wordt de leerplicht besproken en wordt aangegeven op welke wijze de Lpw overtreden kan worden en wat daarvan de gevolgen zijn. In dit hoofdstuk komen geen sancties aan bod die het Koning Willem II College kan opleggen aan haar leerlingen, maar sancties die het Openbaar Ministerie kan opleggen aan leerlingen en scholen. Gezien de samenhang tussen verwijdering van een leerling en de leerplicht en het feit dat de Lpw van een school verlangt dat zij adequaat optreedt tegen verzuim, is er voor gekozen hier een hoofdstuk aan te wijden. In hoofdstuk 6 komen alle straffen aan bod die onder de noemer opvoedkundige maatregelen geschaard kunnen worden. Hierna zal in hoofdstuk 7 besproken worden welke conclusies op basis van het onderzoek getrokken kunnen worden en zullen eventuele aanbevelingen gegeven worden.

#### **Hoofdstuk 2. Regelgeving op het Koning Willem II College**

Een school heeft de discretionaire bevoegdheid om regels op te stellen die bijdragen aan een goede gang van zaken binnen de school. Deze regels moeten wel passen binnen het geldende recht. Soms verplicht de wet zelfs dat een school bepaalde regels opstelt. Op het Koning Willem II College gelden verschillende regels. Als deze regels overtreden worden, kan er een sanctie volgen. Er zijn veel documenten waarin regels zijn opgenomen. Hieronder zullen deze documenten besproken worden.

## **Paragraaf 2.1 Het leerlingenstatuut**

In artikel 24g van de Wet op het voortgezet onderwijs (verder Wvo) wordt aan het bevoegd gezag van een school de verplichting opgelegd om elke twee jaar in een reglement, leerlingenstatuut genaamd, de rechten en plichten van de leerlingen vast te leggen. In het leerlingenstatuut worden in elk geval voorschriften opgenomen, strekkende tot handhaving van de goede gang van zaken binnen de instelling. Bovendien moet het bevoegd gezag van de school er zorg voor dragen dat een exemplaar van het leerlingenstatuut in het gebouw ter inzage ligt op een voor de leerlingen toegankelijke plaats.

Alvorens het leerlingenstatuut kan worden vastgesteld of gewijzigd is instemming van de medezeggenschapsraad vereist. Dit blijkt uit artikel 10 onder c en artikel 14 lid 3 sub b van de Wet medezeggenschap op scholen (verder Wms).

Het Koning Willem II College heeft op 1 augustus 2009 een leerlingenstatuut vastgesteld, zie bijlage 6. De medezeggenschapsraad heeft voorafgaande instemming verleend. Het leerlingenstatuut heeft in overeenstemming met de wettelijke verplichting een looptijd van twee jaar. Dit betekent dat de geldigheid van het leerlingenstatuut kort na het onderzoek komt te vervallen, namelijk op 1 augustus 2011. Op het moment dat een leerlingenstatuut zijn geldigheid verliest kunnen partijen hieraan geen rechten meer ontlenuen. Vandaar dat er voor gekozen is om in samenwerking met de rector van het Koning Willem II College een nieuw leerlingenstatuut op te stellen als eindproduct, zie bijlage 8.

In het leerlingenstatuut wordt in artikel 5.1 aangegeven dat de rector het statuut op de site van de school publiceert en het ter inzage legt in de mediatheek. Een leerlingenstatuut ligt inderdaad ter inzage in de mediatheek en is te raadplegen via de site van de school [www.willem2.nl](http://www.willem2.nl). Bij het nader bekijken van deze documenten blijken dit gedateerde leerlingenstatuten te zijn, namelijk kopieën van het statuut van november 2004. In artikel 5.2 van het leerlingenstatuut wordt aangegeven dat de schoolgids het bestaan en de vindplaats van het statuut vermeld. In de schoolgids 2010/2011 wordt op bladzijde 43 inderdaad aangegeven dat het leerlingenstatuut via de website te raadplegen is. Er wordt hier echter niet vermeld dat het statuut in de mediatheek ter inzage ligt. Het Koning Willem II College voldoet zodoende niet aan de door haar zelf opgestelde verplichtingen uit artikel 5 van het leerlingenstatuut. Daarnaast houdt zij zich niet aan het vereiste uit artikel 24g lid 3 van de Wvo, dat het statuut in het gebouw op een voor de leerlingen toegankelijke plaats ter inzage moet liggen.

Artikel 24g (toen 24a) van de Wvo is in 1993 ingevoerd. Destijds waren er naast het ter hand stellen en het op een voor de leerlingen toegankelijke plaats in het gebouw ter inzage leggen van het leerlingenstatuut weinig andere mogelijkheden om de leerlingen te informeren. Internet was pas net in opkomst en in tegenstelling tot nu, beschikte bijna niemand over een computer. Tegenwoordig heeft bijna elk gezin een computer met een internetverbinding of kunnen leerlingen de vele computers met internetverbinding op school gebruiken. Met de meeste mobiele telefoontjes kan men tegenwoordig zelfs op internet surfen. Op internet opgeslagen documenten zijn zodoende overal en voor alle leerlingen

toegankelijk. Volgens de onderzoeker kan de zinsnede “in het gebouw” uit artikel 24g van de Wvo anno 2011 ruim worden geïnterpreteerd, omdat met de komst van het internet de feitelijke toegankelijkheid van deze informatie is toegenomen. Het lijkt mij dat de gedachte achter deze zinsnede betrekking heeft op het kunnen raadplegen van het statuut indien men dit zelf niet meer in het bezit heeft. Zodoende zou het overbodig zijn om in het gebouw nog een tastbaar exemplaar voor de leerlingen ter inzage te hebben mits de juiste documentatie via internet toegankelijk is. Een school moet er dan wel voor zorgen dat er voldoende computers met internetverbinding op school zijn voor de leerlingen die thuis geen computer of internet hebben. Het Koning Willem II College heeft hiervoor gezorgd in de mediatheek.

Onder 257 leerlingen is een enquête gehouden, zie voor de vragenlijst bijlage 4. Uit figuur 1 van bijlage 5 kan worden opgemaakt dat slechts 14 % van de geënquêteerde leerlingen het leerlingenstatuut wel eens gelezen heeft. Weinig leerlingen zijn dus bekend met het leerlingenstatuut. School zou er goed aan doen het leerlingenstatuut meer onder de aandacht van de leerlingen te brengen. Zij zijn immers de doelgroep van dit statuut. Dit zou kunnen door hier in het brugklasboek al meer aandacht aan te besteden. Daarnaast is een meerderheid van de stagiaires niet op de hoogte van het bestaan van het leerlingenstatuut. Namelijk vijf wel en zeven niet. Dit blijkt uit de antwoorden op een korte vragenlijst die via de mail aan twintig stagiaires werd voorgelegd. Op deze mail hebben twaalf stagiaires gereageerd. Voorts is er een vragenlijst verspreid onder twintig docenten, slechts vijf docenten hebben deze vragenlijst geretourneerd. Één docent bleek niet op de hoogte te zijn van het leerlingenstatuut en de inhoud.

In het leerlingenstatuut worden in elk geval voorschriften opgenomen, strekkende tot handhaving van de goede gang van zaken binnen de instelling en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de bescherming van gegevens uit de persoonlijke levenssfeer. Deze wettelijke bepaling geeft geen gedetailleerde verplichtingen omtrent wat opgenomen moet worden in het leerlingenstatuut. Dat zou immers ook niet stroken met de vrijheid van onderwijs. Een school heeft hier dus een zekere beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid wordt begrensd doordat de schoolregels in overeenstemming moeten zijn met het algemeen geldend recht. Een openbare school is daarnaast onderworpen aan het publiekrecht. De bepalingen van het leerlingenstatuut dienen zodoende te voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat wil zeggen dat de maatregelen alleen mogen worden ingezet als zij onder meer voldoen aan de vereisten van proportionaliteit, doelmatigheid, noodzakelijkheid en zorgvuldigheid.<sup>4</sup>

Via internet kan men veel leerlingenstatuten vinden. De één is heel uitgebreid, de andere zeer beknopt. Sommige zijn zeer detaillistisch verwoord, andere zijn in algemene bewoordingen. Deze verschillen had de indiener van de wetswijziging wel voor ogen gehad. In het voorstel tot wijziging van de wet geeft zij namelijk ook aan dat de school beter zelf kan kijken hoe ver het statuut moet gaan en hoe gedetailleerd het moet zijn om aan te kunnen sluiten op de eigen sfeer en situatie van de school.<sup>5</sup> Het

---

<sup>4</sup> [www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl) > speciaal voor leden > veel gestelde vragen > vo-juridisch > veiligheid en kwaliteit > overzicht bevoegdheden 24 maart 2011.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21.259 nr. 2, p. 2 (Wetsvoorstel).

leerlingenstatuut van het Koning Willem II College is in vergelijking met leerlingenstatuten van andere scholen voor voortgezet onderwijs redelijk beknopt. Dit betekent echter niet dat het leerlingenstatuut van het Koning Willem II College om die reden niet in orde is. Waar men voor moet waken bij het opstellen van een leerlingenstatuut is dat men de bepalingen niet te open formuleert, waardoor er te veel verschillende interpretaties mogelijk zijn. Dan zou het leerlingenstatuut immers aan zijn doel voorbij gaan. Namelijk het doel om leerlingen een minimale duidelijkheid te bieden over hun rechten en plichten.<sup>6</sup>

In het leerlingenstatuut van het Koning Willem II College zijn een aantal bepalingen erg open geformuleerd. Voorbeelden hiervan zijn de bepalingen 13.2, 13.5 en 13.8. In 13.2 wordt gesproken over niet-schriftelijke aanvullingen op de gestelde gedragsregels. Deze niet-schriftelijke aanvullingen moeten wel bekend zijn bij de leerlingen, anders zou de school alle zaken waarover zij eigenlijk niet had nagedacht en die dus niet op schrift gesteld zijn hieronder kunnen scharen. In 13.5 staat dat er maatregelen genomen kunnen worden. Hier wordt echter niet aangegeven wat voor maatregelen dit kunnen zijn. In 13.8 wordt leerlingen de verplichting opgelegd de hun ter beschikking gestelde ruimten in behoorlijke staat achter te laten. Men zou dit voor leerlingen makkelijker kunnen formuleren door gewoon de woorden opgeruimd en onbeschadigd te gebruiken.

## **Paragraaf 2.2 De schoolgids**

In artikel 24a van de Wvo wordt een school verplicht om een schoolgids samen te stellen. Naast andere in dit artikel opgesomde verplichte informatie moet de schoolgids ingevolge lid 1 sub e ook informatie bevatten over de rechten en plichten van de ouders, de voogden, de verzorgers, de leerlingen en het bevoegd gezag. Hieronder wordt tevens verstaan informatie over de klachtenregeling als bedoeld in artikel 24b van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het artikel geeft ten slotte aan dat voor wat betreft de leerlingen kan worden volstaan met vermelding van de rechten en plichten opgenomen in het leerlingenstatuut als bedoeld in artikel 24g.

In de schoolgids van het Koning Willem II College<sup>7</sup> staan een aantal rechten en plichten van de leerlingen opgenomen. Echter niet alle rechten en plichten die in het leerlingenstatuut staan, worden vermeld, zoals artikel 13.3 tot en met 13.8, 13.10, 14.1 tot en met 14.2, 14.6 tot en met 14.8, 15.2, 18.1 tot en met 18.6 en 18.9 tot en met 18.10. Tevens worden er in de schoolgids een aantal rechten en plichten benoemd die niet in het leerlingenstatuut staan, bijvoorbeeld met betrekking tot doubleren (p.39), op tijd komen (p.44) en verwijdering (p.46). Deze verschillen kunnen voor verwarring zorgen.

Op pagina 42 van de schoolgids staat een korte uitleg omtrent de klachtenprocedure en wordt voor het overige verwezen naar de volledige klachtenprocedure die te raadplegen is via de website van school. De school is aangesloten bij de stichting KOMM (Klachten Over MachtsMisbruik) en zij heeft de klachtenregeling van deze stichting overgenomen.

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21.259 nr. 2, p. 1 (Wetsvoorstel).

<sup>7</sup> [www.willem2.nl](http://www.willem2.nl) > algemeen > schoolgids 24 maart 2011.

In lid 3 van artikel 24g van de Wvo wordt aangegeven dat het bevoegd gezag de schoolgids bij inschrijving en jaarlijks na vaststelling uitreikt aan de ouders, voogden, verzorgers dan wel de meerderjarige en handelingsbekwame leerling.

Tot en met dit schooljaar had het Koning Willem II College het verstrekken van de schoolboeken in eigen beheer en konden de leerlingen hun boekenpakket op school afhalen. De schoolgids werd zo ook jaarlijks verspreid onder alle leerlingen door een schoolgids bij elk boekenpakket te voegen. Vanaf volgend schooljaar zullen de boekenpakketten naar de woonadressen van de leerlingen gestuurd worden. In dat geval wordt het moeilijk om de schoolgids via het boekenpakket te verspreiden. Er zal dan voor een andere optie gekozen moeten worden. Het Koning Willem II College kan er bijvoorbeeld voor kiezen om de schoolgids tegelijk met het rooster aan de leerlingen uit te reiken.

Alle leerlingen krijgen één schoolgids mee. Tegenwoordig zijn veel ouders gescheiden. Ingevolge artikel 247 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (verder BW) omvat het ouderlijk gezag de plicht en het recht van de ouder om zijn minderjarige kind te verzorgen en op te voeden. Om aan deze plicht te kunnen voldoen en dit recht uit te kunnen oefenen is het natuurlijk van belang dat de ouder op de hoogte is van belangrijke informatie van de school. Tevens geldt voor ouders zonder gezag artikel 377c van boek 1 van het BW. Hieruit vloeit voort dat school de ouder zonder gezag desgevraagd van belangrijke feiten en omstandigheden die de persoon van het kind of diens verzorging en opvoeding betreffen op de hoogte stelt. Het Koning Willem II College voorziet hierin doordat zij de mogelijkheid biedt de schoolgids online te raadplegen. Deze mogelijkheid blijkt echter niet altijd toereikend, aangezien de medewerkers van de administratie opmerken dat veel gescheiden ouders alsnog bij de administratie om een schoolgids vragen. Alhoewel het niet noodzakelijk is kan het Koning Willem II College er voor kiezen in deze vraag te voorzien door aan de kinderen met gescheiden ouders twee schoolgidsen uit te reiken. Voor iedere ouder één. Of men kan de schoolgids toesturen aan de ouder waarbij het kind niet zijn hoofdverblijf heeft. Bij de leerlingenadministratie is vrijwel altijd bekend of de ouders van een kind gescheiden zijn.

Alle docenten krijgen ieder jaar de nieuwe schoolgids in hun postvak. Alle stagiaires geven aan dat zij de schoolgids ook ontvangen en gelezen hebben.

Overige bepalingen uit de Wvo die betrekking hebben op de schoolgids zijn artikel 24c lid 2 en lid 3. Het bevoegd gezag stelt jaarlijks de schoolgids vast ten behoeve van het eerstvolgende schooljaar. Het bevoegd gezag zendt de schoolgids onmiddellijk na de vaststelling aan de inspecteur. Artikel 14 lid 1 sub a van de Wms geeft aan dat het bevoegd gezag van een school de voorafgaande instemming behoeft van het deel van de medezeggenschapsraad dat uit en door de ouders en de leerlingen is gekozen voor de vaststelling van de schoolgids. Het bevoegd gezag van het Koning Willem II College is het college van bestuur van de Stichting Voortgezet Onderwijs Tilburg.<sup>8</sup> Gezien het feit dat de rector van het Koning Willem II College deel uitmaakt van dit college van bestuur kan hij deze taken op schoolniveau uitoefenen.

---

<sup>8</sup> Zie paragraaf 3.2 Bestuur openbare school.

### **Paragraaf 2.3 De omgangscodes**

Het Koning Willem II College geeft in de inleiding van het leerlingenstatuut aan dat de kern van het leerlingenstatuut is vastgelegd in een zogenaamde omgangscodes. Deze omgangscodes is in artikel 6 van het leerlingenstatuut opgenomen en is tevens te vinden op pagina 24 van de schoolgids 2010/2011. Ter verduidelijking vindt u in bijlage 7 een kopie van de omgangscodes van het Koning Willem II College. Wat in het algemeen belangrijk is om te weten voor een omgangscodes is dat het niet geoorloofd is om via een omgangscodes zaken te bewerkstelligen waarvoor het leerlingenstatuut een weg biedt.<sup>9</sup> Dit is niet van belang voor het Koning Willem II College omdat haar omgangscodes een onderdeel van het leerlingenstatuut is.

Verder blijkt uit de inleiding van het leerlingenstatuut dat de omgangscodes aan het begin van het schooljaar besproken wordt met alle nieuwe leerlingen in de brugklassen en met de leerlingen die in een later jaar instromen. Leerlingen en medewerkers ondertekenen deze omgangscodes en geven daarmee aan de code te zullen naleven.

Navraag bij verschillende mentoren van brugklassen wijst uit dat de omgangscodes door de brugklassers inderdaad wordt ondertekend. Vaak wordt de omgangscodes eerst mee naar huis gegeven, zodat de ouders en/of verzorgers kunnen lezen wat het kind ondertekent. De omgangscodes is ook in de schoolgids 2010/2011 opgenomen op pagina 24. De directeur van de afdeling VMBO geeft in een interview aan dat hij haast zeker weet dat leerlingen die in een later jaar instromen de gedragscodes niet ondertekenen. In een enquête onder stagiaires, zie bijlage 2, komt naar voren dat alle twaalf nooit een omgangscodes hebben ondertekend. De stagecoördinator geeft aan dat dit inderdaad niet gebruikelijk is. Het oogt enigszins bevreemdend dat mensen die veelal op dezelfde wijze met leerlingen omgaan als docenten de omgangscodes niet hoeven te ondertekenen en er in principe dus niet aan gehouden kunnen worden. Aan alle afdelingsdirecteuren is gevraagd of stagiaires de omgangscodes ondertekenen. Drie afdelingsdirecteuren antwoorden met ja en twee afdelingsdirecteuren antwoorden met nee. Zij denken allen dat dit gebeurt of zou moeten gebeuren, omdat stagiaires wat dit betreft zeker gelijkgesteld kunnen/moeten worden aan medewerkers.

Medewerkers blijken de omgangscodes echter ook niet allemaal te ondertekenen. Slechts twee van de vijf docenten die de vragenlijst hebben ingevuld, hebben de omgangscodes ondertekend. Ondersteunend personeel blijkt de omgangscodes ook niet ondertekend te hebben. Het lijkt enigszins overbodig om de leerlingen in de brugklassen de omgangscodes te laten tekenen als anderen deze niet ondertekenen. De rector geeft aan dat de meeste medewerkers al bij de school werkten, voordat de omgangscodes tot stand kwam en dat zij hem om deze reden hoogstwaarschijnlijk niet getekend hebben. Het Koning Willem II College vindt het belangrijk dat iedereen in de school weet wat de gewenste omgangsnormen zijn en deze naleven. Het niet strikt toepassen van de regeling van het ondertekenen van de omgangscodes brengt echter met zich mee dat betrokkenen zullen denken dat de school aan de inhoud van de code niet veel waarde hecht. De vraag is dus of iedereen deze

---

<sup>9</sup> Rb. Haarlem 21 maart 2003, *LJN AF6131*.

omgangsnormen wel naleeft. Nog belangrijker is dat juridisch gezien de de school niets kan ondernemen bij niet-naleving door medewerkers en leerlingen die de omgangscodes niet getekend hebben.

#### **Paragraaf 2.4 Overige regelgeving**

In de inleiding van het leerlingenstatuut wordt aangegeven dat de regels uit het leerlingenstatuut elk jaar nader uitgewerkt en geconcretiseerd worden in de Leerlingeninfo nummer 1. De leerlingeninfo is een informatiefolder van een aantal bladzijden die circa vijf maal per jaar onder de leerlingen wordt verspreid. Sommige zaken die in deze leerlingeninfo vermeld worden staan ook al beschreven in de schoolgids. Als men in de schoolgids alle belangrijke regels beschrijft, is deze leerlingeninfo overbodig.

Op leerlingen van de afdeling MUSP zijn nog een aantal andere regels van toepassing. Zo mogen zij huiswerk niet één dag van tevoren opkrijgen en moeten zij als zij hun huiswerk niet gemaakt hebben en zij hiervoor een goede reden hebben een briefje halen bij de afdelingsdirecteur. Alle sporters zijn verplicht om tijdens tussenuren te studeren in het studielokaal. Deze regels zijn te vinden in de folder "spelregels in de sportklassen". Het is niet vreemd dat er voor deze speciale groep leerlingen een aantal andere regels gelden, die in een aparte folder zijn opgenomen. Ook zijn er afspraken tussen de school en de Stichting Topsportopleiding Tilburg gemaakt betreffende disciplinaire maatregelen voor de topsporters. Zo wordt bij een schorsing van de school de leerling gedurende die schorsing ook geschorst door de topsportopleiding voor sportactiviteiten die in die periode in schooltijd gepland staan.

Voor brugklassers is er een speciaal brugklasboek. Hierin staan allerlei handige zaken, die je moet weten als je naar de brugklas gaat. Daarnaast staan hier opdrachten in, waardoor brugklassers belangrijke zaken te weten komen over de school en het voortgezet onderwijs in het algemeen. Ook in dit boek staan weer enkele regels. De meeste regels worden al vermeld in het leerlingenstatuut, de schoolgids of Leerlingeninfo nummer 1. Een regel die niet al ergens anders genoemd wordt, is de regel dat het gebruik van de lift voor leerlingen zonder liftpasje niet is toegestaan.

De afdelingsdirecteur van het VMBO heeft nog een formulier met een aantal regels die hij onder de leerlingen verspreidt. Dit formulier is eigenlijk weer een herhaling van een aantal regels. Iets wat niet in enige andere regel vermeld wordt, is dat een leerling zich twee keer om acht uur moet melden als hij zich niet meldt en de leerling zich eenmaal om acht uur moet melden als hij een verlofaanvraag te laat indient.

De afdelingsdirecteur van de HAVO heeft ook een apart formulier met een aantal regels die hij onder de leerlingen verspreidt. Ook op dit formulier staan bepaalde regels die al in de schoolgids of de Leerlingeninfo nummer 1 staan. De enige regel die niet al elders vermeld staan zijn: onterecht gemiste uren dubbel inhalen, na 16 keer zonder reden te laat komen wordt dit aan de leerplichtambtenaar gemeld, aan het begin van de les melden dát en waarom huiswerk niet af is. De afdelingsdirecteur geeft aan dat hij dit formulier heeft gemaakt omdat die regels zijn ontstaan in de praktijk. Nu hij het formulier echter goed bekijkt, geeft hij aan dat sommige regels al weer gedateerd zijn. Als de regels in het begin van het jaar duidelijker en completer in de schoolgids vermeld worden, ziet hij ook geen reden meer om zelf dit formulier te verspreiden. Het kan zich namelijk wel voorstellen



dat al die verschillende formulieren juist voor verwarring kunnen zorgen bij de leerlingen.

Al die verschillende documenten waarin de regels worden verwoord zorgen voor verwarring. Een klein voorbeeld hiervan is de regelgeving omtrent de ziekmelding. In de schoolgids staat dat ouders bij ziekte van hun kind op de eerste ziektedag tussen acht uur en negen uur de school telefonisch op de hoogte moeten stellen. Op het formulier van de afdelingsdirecteur van het VMBO staat dat ouders bij ziekte van hun kind voor tien uur de school telefonisch op de hoogte moeten stellen. In het brugklasboek staat op pagina 38 onder B dat ouders bij ziekte van hun kind de school voor half negen telefonisch op de hoogte moeten stellen. In de Leerlingeninfo nummer 1 staat alleen dat ouders de school telefonisch op de hoogte moeten stellen als hun kind ziek is. Er staat geen specifieke tijd bij.

### **Paragraaf 2.5 Bekendheid met sanctiebeleid**

Voor nieuwe medewerkers is er de brochure “wegwijs voor personeel”. In deze brochure staat allerlei informatie omtrent de organisatie. Met betrekking tot strafmaatregelen staan hierin de volgende bepalingen:

- Als leerlingen zich voor 8:20 uur en tijdens de pauzes in de gangen bij de lokalen bevinden dan mag je ze daar wegsturen, want ze mogen zich daar dan niet bevinden.
- Treed op tegen de leerlingen die geen huiswerk maken of leren.
- Gebruik van mobiele telefoons is verboden.
- Wie tussen de lessen of na de pauzes te laat is wordt, als het naar de mening van de docent te gek wordt genoteerd op het formulier dat ook voor de absentiecontrole wordt gebruikt.
- Een leerling die zich ernstig misdraagt kan uit de les verwijderd worden. Het is niet de eerste straf waar je aan moet denken, maar altijd de laatste stap: een leerling weigert bijvoorbeeld pertinent een aanwijzing op te volgen.
- Direct verwijderen kun je doen als de leerling onfatsoenlijke taal bezigt of agressief is.
- Leerlingen die rommel maken moeten daar op aangesproken worden of krijgen straf.
- Laat een leerling die rommel maakt niet alleen de eigen rommel opruimen maar bijvoorbeeld ook de rest van de aula.
- Treed op als er tijdens de pauze lessen worden verstoord.

Elf van de twaalf stagiaires heeft bij aanvang van de stage de brochure “wegwijs voor stagiaires” ontvangen. In deze brochure staat allerlei informatie omtrent de organisatie. Tevens staan hierin een aantal richtlijnen met betrekking tot straffen.

Op de bepalingen over het optreden tegen rommel maken in de pauzes na staan in beide brochures vrijwel dezelfde richtlijnen. De vijf leraren geven aan dat er tijdens formeel en informeel overleg gesproken wordt over de wijze waarop bepaald ongewenst gedrag het beste kan worden aangepakt. Acht van de twaalf stagiaires geeft aan dat door hun stagebegeleider duidelijk is aangegeven wanneer en op welke wijze een straf opgelegd wordt. De stagecoördinator vertelt dat dit altijd aan bod komt in intervisiebijeenkomsten. De stagiaires die deze vraag met nee beantwoord hebben lopen volgens hem waarschijnlijk pas net stage, waardoor de straf ladder nog niet aan bod is gekomen. Middels de brochures en het

overleg wordt geprobeerd het docerend personeel (zowel docenten als stagiaires) qua strafbeleid op dezelfde lijn te krijgen.

### **Hoofdstuk 3. Plaatsing Koning Willem II College binnen het bestuursrecht**

Dit hoofdstuk is van belang ter introductie op het volgende hoofdstuk. Het is relevant om te weten of en op welke wijze het Koning Willem II College binnen het bestuursrecht geplaatst kan worden. Immers, als het Koning Willem II College als bestuursorgaan aangemerkt kan worden dan zijn de bepalingen van de Awb op haar handelen van toepassing. Ook zal zij bij haar handelen dan vaak rekening moeten houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

#### **Paragraaf 3.1 Bevoegd gezag openbare school**

Het Koning Willem II College is een openbare school. Een openbare school heeft geen bepaalde godsdienstige of anderszins levensbeschouwelijke richting als grondslag. Deze school is daardoor toegankelijk voor leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing. Dit volgt tevens uit artikel 42 Wvo.

Een openbare school is een school die in stand wordt gehouden door een gemeente. Dat kan ingevolge artikel 1 in verband met artikel 42a, 42b en 53c van de Wvo op verschillende wijzen. Het gemeentebestuur kan namelijk zelf het bevoegd gezag van de school zijn. Tevens kunnen één of meerdere gemeenten, eventueel tezamen met privaatrechtelijke rechtspersonen, bij gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam instellen dat een openbare school in stand houdt. Ook kan de gemeenteraad bij verordening een openbare rechtspersoon instellen die tot doel heeft een of meer openbare scholen in stand te houden. Tot slot kan de gemeenteraad besluiten dat een of meer openbare scholen in stand worden gehouden door een stichting.

Het Koning Willem II College is in 1866 door het Rijk als één van de eerste Rijks Hogere Burgerscholen gesticht op grond van de Wet op het middelbaar onderwijs uit 1863 van Thorbecke. De Hogere Burgerschool viel destijds onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en werd volledig door de rijksoverheid bekostigd. De Hogere Burgerschool werd door de invoering van de Wet op het voortgezet onderwijs in 1968 afgeschaft. Hierna heeft de school tot aan de afschaffing van het rijksscholenstelsel in 1995, het Rijksscholengemeenschap Koning Willem II geheten. Op grond van de Regeling Bestuursoverdracht Rijksscholen is het bestuur van de school toen overgedragen aan de gemeenteraad van Tilburg. In 2000 heeft de gemeenteraad gekozen voor een stichting als bedoeld in artikel 42b van de Wvo als het bevoegd gezag van het Koning Willem II College. Het Koning Willem II College valt vanaf toen samen met een andere openbare school, namelijk het Beatrix College, onder de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg.

#### **Paragraaf 3.2 Bestuur openbare school**

Het bevoegd gezag van de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg bestaat sinds dit jaar uit een tweehoofdig college van bestuur. De leden van het college van bestuur zijn tevens rector. Het college van bestuur wordt ondersteund door een bestuurssecretaris. Dit college van bestuur is verantwoordelijk voor het bestuur op hoofdlijnen. Het dagelijks

bestuur wordt bij het Koning Willem II College uitgeoefend door de rector. De rector geeft leiding aan de plaatsvervangende rector en de vijf afdelingsdirecteuren. Op basis van de Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur heeft de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg sinds dit jaar een Raad van Toezicht (verder RvT) ingesteld. De Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur wijzigt namelijk de Wvo op bepaalde delen, waaronder de toevoeging van een aantal artikelen. Zo ook artikel 24d lid 1, welke luidt: Het bevoegd gezag draagt mede in verband met de verplichting van artikel 23a, zorg voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, en met een rechtmatig bestuur en beheer.

Het instellen van een RvT is ingevolge deze wet niet verplicht. Als er maar een duidelijke scheiding is tussen het bestuur en het toezicht daarop. Een stichting kan dit ook op andere wijze vormgeven. Bij een school die bestuurd wordt door een openbaar lichaam zorgt de Wet Dualisering Gemeentebestuur al voor scheiding van bestuur en toezicht. Als de gemeenteraad bij verordening een openbare rechtspersoon instelt, zal de gemeenteraad bij de bevoegdheidstoedeling in deze verordening meestal rekening houden met de scheiding van bestuur en toezicht.

Artikel 42b lid 12 van de Wvo geeft een aantal voorwaarden waaraan de statuten van een stichting moeten voldoen als er een RvT is aangesteld. De statuten voorzien in ieder geval in een regeling omtrent de samenstelling, werkwijze en inrichting van de RvT van de stichting. Een regeling omtrent de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leden van de RvT, met dien verstande dat de leden van de RvT worden benoemd door de gemeenteraad en dat ten minste een derde gedeelte, doch geen meerderheid, van die leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders van de leerlingen, die zijn ingeschreven op de betrokken school of scholen. Ze voorzien ook in een regeling omtrent de termijn waarvoor de leden van de RvT worden benoemd en de vaststelling van de begroting en de jaarrekening. Een regeling omtrent de periode waarvoor de stichting in het leven wordt geroepen, met dien verstande dat deze periode ten minste vijf jaren bedraagt. En een regeling omtrent de bevoegdheid de stichting te ontbinden, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in de RvT is verzekerd.

De Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg heeft in verband met het instellen van een RvT nieuwe statuten opgesteld. De statuten voldoen aan de eisen die voortvloeien uit artikel 42b lid 12 van de Wvo. Ingevolge artikel 9 van de statuten bestaat de Raad van Toezicht van de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg uit vijf leden, welke voor vier jaren worden benoemd. De leden worden benoemd door de gemeenteraad van Tilburg. Twee leden worden benoemd op bindende voordracht van de oudergeledingen van de medezeggenschapsraden van ieder van de scholen. Daarnaast wordt de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad van de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg in de gelegenheid gesteld een bindende voordracht te doen voor één lid. De overige leden worden benoemd op voordracht van de RvT. Uit artikel 10 van de statuten blijkt dat de gemeenteraad van Tilburg een lid van de RvT kan ontslaan, als dit lid door handelen of nalaten in ernstige mate afbreuk doet aan het functioneren van de RvT. Dit artikel voorziet tevens in een mogelijkheid voor de RvT om een lid te schorsen. Dit schorsingsbesluit moet echter wel

bevestigd worden door de gemeenteraad van Tilburg. In artikel 18 van de statuten wordt aangegeven dat het College van Bestuur en de RvT jaarlijks verslag uitbrengen omtrent hun werkzaamheden aan de gemeenteraad van Tilburg. Uit artikel 22 van de statuten volgt dat het College van Bestuur alleen met goedkeuring van de gemeenteraad van Tilburg de statuten kan wijzigen of de stichting kan ontbinden. Artikelen 9 tot en met 14 van de statuten en het reglement RvT regelen de verdere samenstelling, werkwijze en inrichting van de RvT.

### **Paragraaf 3.3 Is een openbare school een bestuursorgaan?**

Artikel 1:1 lid 1 sub a van de Awb geeft een gedeelte van de definitie van het begrip bestuursorgaan. "Onder een bestuursorgaan wordt verstaan een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld." De twee kernbegrippen in dit artikel zijn rechtspersoon en krachtens publiekrecht ingesteld. In artikel 2:1 van het BW wordt aangegeven wat onder publiekrechtelijk rechtspersoon wordt verstaan. Als eerste somt dit artikel een aantal openbare lichamen op welke op grond van dit artikel rechtspersoonlijkheid bezitten, waaronder de Staat, de provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast geeft het artikel aan dat ook andere openbare lichamen waaraan de grondwet verordende bevoegdheid heeft toegekend hieronder vallen en rechtspersonen waarvan de rechtspersoonlijkheid uit een bijzondere wet voortvloeit.

Het Koning Willem II College kan niet onder dit gedeelte van de definitie van een bestuursorgaan geschaard worden. In paragraaf 3.1 is namelijk al aan bod gekomen dat het Koning Willem II College in stand wordt gehouden door een stichting, de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg. Een stichting is blijkens artikel 2:1 en artikel 2:3 van het BW een rechtspersoon naar privaatrecht en dus geen rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. De wetgever heeft wel de mogelijkheid geboden tot de oprichting van een stichting, maar het enkele feit dat de wet machtigt tot de oprichting wil niet zeggen dat deze rechtspersoonlijkheid bezit op grond van die wet.<sup>10</sup> Als het Koning Willem II College zou worden in stand gehouden op één van de twee andere wijzen, genoemd in paragraaf 3.1 dan zou het wel een zogenaamd "a-orgaan" zijn. Een openbare school is namelijk een "a-orgaan" als de gemeenteraad het bevoegd gezag van die school is, omdat de gemeenteraad een orgaan van het openbaar lichaam gemeente is. Een openbare school die op grond van een verordening door een openbaar rechtspersoon in stand wordt gehouden is tevens "a-orgaan", omdat de rechtspersoonlijkheid uit artikel 42a lid 3 van de Wvo voortvloeit.

Dat brengt ons op het tweede gedeelte van de definitie van het begrip bestuursorgaan van artikel 1:1 lid 1 sub b van de Awb. "Onder bestuursorgaan wordt verstaan een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed." Met enig openbaar gezag bekleed zijn, betekent dat het moet gaan om een orgaan met een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten.<sup>11</sup> Zelfs indien die publiekrechtelijke bevoegdheid geen duidelijke wettelijke grondslag heeft, kan soms toch uit de aard en/of de herkomst van de taak en de (indirecte) zeggenschap van een minister over de taakuitoefening worden afgeleid dat het om een publiekrechtelijke bevoegdheid moet

---

<sup>10</sup> P.J.J. van Buuren, & T.C. Borman, *Tekst & commentaar Algemene Wet Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 9.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21.221, nr.3, p. 27 (MvT).

gaan.<sup>12</sup> Organen van deze personen of colleges zijn slechts aan te merken als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb in de gevallen waarin zij hun publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen.

Het recht op openbaar onderwijs is verankerd in artikel 23 van de Grondwet. Het is ingevolge lid 3 van dit artikel een taak van de overheid om te voorzien in openbaar onderwijs. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het besturen van een openbare school een publieke taak betreft. Uit lid 4 van artikel 23 Grondwet volgt dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor voldoende aanbod van openbare scholen in hun gemeente. In dit artikel heeft de grondwetgever niet vastgelegd in welke organisatorische kaders de overheid het openbaar onderwijs in stand moet houden. Zoals eerder genoemd geeft de wetgever middels de Wet op het voortgezet onderwijs gemeenten een aantal verschillende mogelijkheden om deze taak uit te oefenen, zo ook in de vorm van een stichting. Uit de memorie van toelichting bij de invoering van artikel 42b van de Wvo blijkt duidelijk dat het niet de bedoeling was van de wetgever om middels de stichtingsvorm de publieke taak te privatiseren.<sup>13</sup> Vandaar dat in artikel 42b van de Wvo allerlei bepalingen zijn te vinden die eisen stellen aan de statuten van deze stichtingen om ervoor te zorgen dat de gemeente nog invloed kan uitoefenen op de stichting. Juist om te verzekeren dat de stichting past binnen het kader van de aan de overheid toebedeelde taak ten aanzien van doelstelling, beleid en beheer van het openbaar onderwijs.

In paragraaf 3.2 is besproken dat de statuten van de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg voldoen aan de eisen die artikel 42b van de Wvo stelt. Juridisch gezien is er daarom sprake van overwegende overheidsinvloed in de stichting. In de praktijk is de invloed van de gemeente echter nauwelijks merkbaar, omdat zij alleen een grote rol speelt bij de benoeming, de schorsing en het ontslag van de leden van de RvT en wijziging van de statuten of ontbinding van de stichting.

Al met al kan gesteld worden dat de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg namens de gemeente Tilburg een publieke taak uitoefent, namelijk het besturen van een openbare school. De Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg kan dus worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de Awb. Vanwege het privaatrechtelijke karakter van de stichting betreft het hier wel een zogenoemd "b-orgaan".

De regels van de Awb zijn van toepassing op het handelen van bestuursorganen. Een b-orgaan is alleen bestuursorgaan op het moment dat het zijn publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent. Dat zou betekenen dat de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg niet altijd als bestuursorgaan beschouwd kan worden. In de memorie van toelichting bij de invoering van artikel 42b van de Wvo is hier nog het een en ander opgemerkt. Er wordt namelijk aangegeven dat het verschil a-orgaan en b-orgaan voor een stichting die een openbare school in stand houdt slechts van theoretische betekenis is. Dit heeft te maken met het feit dat expliciet geregeld is dat de stichting met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school, alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent. De Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs

---

<sup>12</sup> P.J.J. van Buuren & T.C. Borman, *Tekst & commentaar Algemene Wet Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 10.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24.138, nr.3, p.5 en p.9 e.v. (MvT).

Tilburg is derhalve te allen tijde bestuursorgaan. Alle besluiten die door (een orgaan van) de stichting worden genomen en die aan de overige criteria van artikel 1:3 lid 1 van de Awb voldoen, vallen onder de reikwijdte van de Awb.<sup>14</sup>

Het college van bestuur kan worden aangemerkt als een orgaan van de stichting. De rector van het Koning Willem II College maakt deel uit van dit tweehoofdig college van bestuur. In de statuten wordt aan de rector mandaat verleend om bepaalde besluiten namens het college van bestuur te nemen. Zo ook besluiten aangaande disciplinaire maatregelen en ordemaatregelen. Deze besluiten kunnen dan worden aangemerkt als besluiten van het bevoegd gezag.

#### **Hoofdstuk 4. Bestuursrechtelijke sancties op een openbare school**

Een openbare school kan verschillende sancties opleggen aan haar leerlingen. In dit hoofdstuk zullen echter alleen die sancties behandeld worden, die aangemerkt kunnen worden als besluiten in de zin van de Awb. Op deze besluiten zijn namelijk zoals in paragraaf 3.3 besproken de bepalingen van de Awb van toepassing. Het gaat om twee besluiten: schorsing en verwijdering. In het bijzonder onderwijs kan men een leerling ook schorsen of verwijderen. Op een besluit van een bijzondere school zijn echter alleen de bepalingen van het Inrichtingenbesluit Wet op het voortgezet onderwijs (verder Inrichtingenbesluit Wvo) van toepassing, aangezien een bijzondere school bij zo'n besluit niet als bestuursorgaan aangemerkt kan worden.

##### **Paragraaf 4.1 Schorsing**

Het besluit van het bevoegd gezag van een openbare school om een leerling te schorsen is een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 van de Awb. Het besluit wordt genomen in het kader van de rechtsverhouding bestuursorgaan – leerling en deze beslissing heeft externe gevolgen. De leerling mag gedurende de schorsing namelijk geen gebruik maken van het recht om als toegelaten leerling door middel van het normaal bijwonen van lessen onderwijs te volgen.<sup>15</sup> Aangezien dit geen besluit van algemene strekking is, betreft het hier ingevolge artikel 1:3 lid 2 van de Awb een beschikking. De president van de rechtbank Middelburg vindt dat er ook sprake is van een besluit in de zin van de Awb als een leerling niet mee mag op schoolreisje.<sup>16</sup> *In casu was de school van mening dat die maatregel gezien moest worden als een interne schorsing, waarbij de betrokkene verplicht werd individuele arbeid op school te verrichten in plaats van mee te gaan op schoolreisje.*

Op grond van artikel 13 lid 1 van het Inrichtingenbesluit Wvo kan een school met opgave van redenen een leerling voor maximaal één week schorsen. Deze motiveringsplicht volgt voor een openbare school tevens uit artikel 3:47 lid 1 van de Awb. Een schorsing houdt in dat de leerling wordt uitgesloten van onderwijs. Het kan voorkomen dat een leerling wel naar school moet komen tijdens de schorsing, maar afgezonderd werk moet maken. Dat een leerling maximaal één week geschorst mag worden, betekent dat het bevoegd gezag na die week een nieuw schorsingsbesluit moet nemen indien zij de leerling nog langer wil schorsen. De duur van een

<sup>14</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24.138, nr.3, p.6 (MvT).

<sup>15</sup> Rb. Haarlem 14 april 2006, LJV AW2338.

<sup>16</sup> Rb. Middelburg 27 juli 2001, LJV AB2872.

schorsing zal in ieder geval in verhouding moeten staan tot de aard en de ernst van de overtreding.

Als de school in overleg is met de onderwijsinspectie betreffende een definitieve verwijdering, mag een leerling worden geschorst voor de duur van dat overleg. Deze schorsing kan en mag dan langer duren dan de maximale termijn van één week.<sup>17</sup> Het instellen van een Zorgadvies Team om te adviseren over de wijze waarop de leerling hangende een dergelijke schorsing onderwijs kan volgen, draagt bij aan de zorgvuldigheid van het besluit.<sup>18</sup>

Alvorens de school een leerling kan schorsen, zal zij op grond van artikel 4:8 lid 1 van de Awb de leerling in de gelegenheid moeten stellen zijn zienswijze hieromtrent naar voren te brengen. Ingevolge lid 2 van artikel 13 van het Inrichtingenbesluit Wvo moet een definitief schorsingsbesluit schriftelijk aan de leerling worden bekendgemaakt. Als de leerling de leeftijd van 21 jaar nog niet heeft bereikt, moet het schorsingsbesluit tevens aan zijn ouders, voogden of verzorgers bekend worden gemaakt. Uit het derde lid van dit artikel blijkt dat als de schorsing langer duurt dan één dag de school de onderwijsinspectie schriftelijk en met opgave van redenen in kennis moet stellen. In de praktijk wordt de leerplichtambtenaar ook ingelicht over de schorsing.

Op grond van artikel 3:45 van de Awb moet bij het schorsingsbesluit vermeld worden dat tegen het besluit bezwaar kan worden gemaakt. Hierbij moet worden vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt. Tegen een schorsingsbesluit kan op grond van de artikelen 7:1, 6:7 en 6:4 van de Awb binnen zes weken bezwaar worden gemaakt bij het orgaan dat het besluit genomen heeft. Als het bezwaar ongegrond wordt bevonden, kan daartegen beroep worden ingesteld bij de rechter van het rechtsgebied waartoe de woonplaats van de indiener van het beroepschrift behoort.<sup>19</sup>

#### **Paragraaf 4.2 Verwijdering**

Het besluit om een leerling van school te verwijderen is een besluit in de zin van de Awb omdat het besluit van dien aard is dat het de rechtspositie van de leerling raakt.<sup>20</sup> Aangezien dit ook geen besluit van algemene strekking is, betreft het hier ingevolge artikel 1:3 lid 2 van de Awb wederom een beschikking.

Op grond van artikel 27 van de Wvo kunnen bij algemene maatregel van bestuur voorschriften omtrent verwijdering worden vastgesteld. De wetgever heeft dit gedaan door in artikel 14 en 15 van het Inrichtingenbesluit Wvo enkele voorschriften op te nemen. Een leerling kan definitief verwijderd worden nadat deze, en indien de leerling nog niet de leeftijd van 18 jaren heeft bereikt, ook diens ouders, voogden of verzorgers, zijn gehoord.<sup>21</sup> De rechter heeft echter beslist dat het niet horen van de ouders voor het besluit tot verwijdering een formeel gebrek is, dat in de

<sup>17</sup> Artikel 14 lid 2 Inrichtingenbesluit Wet op het voortgezet onderwijs.

<sup>18</sup> Rb. Arnhem 18 november 2009, *LJN BK6615*.

<sup>19</sup> Artikel 8:1 lid 1 en 8:7 lid 2 Algemene Wet Bestuursrecht.

<sup>20</sup> P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs. Een juridische studie over toelating en verwijdering van onderwijsdeelnemers per thema en onderwijssector*, Deventer: Kluwer 2009, p.38.

<sup>21</sup> Artikel 14 lid 1 Inrichtingenbesluit Wet op het voortgezet onderwijs.

bezwaarprocedure hersteld kan worden.<sup>22</sup> Artikel 27 lid 1 van de Wvo geeft tevens aan dat definitieve verwijdering van een leerplichtige leerling<sup>23</sup> pas plaats mag vinden als de school ervoor heeft gezorgd dat een andere school bereid is de leerling toe te laten. Deze bepaling is in de wet gekomen om ervoor te zorgen dat leerplichtige leerlingen niet van onderwijs kunnen worden uitgesloten. Deze bepaling maakt het echter wel heel moeilijk om een leerplichtige leerling definitief te verwijderen. De afdelingsdirecteuren geven namelijk aan dat er weinig scholen bereid zijn een leerling te accepteren die zich niet aan gestelde normen houdt.

Ingevolge artikel 14 lid 1 van het Inrichtingenbesluit Wvo kan een leerling niet in de loop van een schooljaar verwijderd worden op grond van onvoldoende vorderingen.

Artikel 14 lid 2 van het Inrichtingenbesluit Wvo geeft aan dat een leerplichtige leerling pas definitief verwijderd kan worden na overleg met de onderwijsinspectie. Dit overleg is mede bedoeld om na te gaan op welke andere wijze de leerling onderwijs zal kunnen volgen. In de vorige paragraaf werd al aangegeven dat gedurende dit overleg de leerling geschorst kan worden. Als de school na dit overleg besluit tot definitieve verwijdering over te gaan, moet zij ingevolge lid 3 van dit artikel de onderwijsinspectie schriftelijk en met opgave van redenen in kennis stellen. Op grond van artikel 18 lid 1 van de Lpw moet ook de leerplichtambtenaar in kennis worden gesteld.

Als de school een leerling wil verwijderen die niet meer leerplichtig is, moet zij hiervan overeenkomstig artikel 28 van de Wvo opgave doen aan de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de leerling woont. Het betreft hier jongeren die de leeftijd van drieëntwintig jaar nog niet hebben bereikt en niet in het bezit zijn van een vwo-, havo- of mbo-diploma.

Het besluit tot definitieve verwijdering van een leerling wordt ingevolge artikel 15 lid 1 van het Inrichtingenbesluit Wvo schriftelijk en met opgave van redenen aan de leerling en, indien deze nog niet de leeftijd van eenentwintig jaar heeft bereikt, ook aan diens ouders, voogden of verzorgers, bekend worden gemaakt. Voor het openbaar onderwijs volgt deze motiveringsplicht tevens uit artikel 3:47 lid 1 van de Awb. Op grond van lid 2 van artikel 15 van het Inrichtingenbesluit Wvo moet in het besluit vermeld worden dat er binnen 6 weken na bekendmaking bezwaar kan worden gemaakt bij het bevoegd gezag van de school. Uit artikel 27 lid 11 van de Wvo in combinatie met artikel 15 lid 3 van het Inrichtingenbesluit Wvo blijkt dat het bevoegd gezag van de school binnen vier weken na ontvangst van het bezwaarschrift moet beslissen op het bezwaar. Zij mag dit nooit doen alvorens zij de leerling en, indien deze nog niet de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt, ook diens ouders, voogden of verzorgers, kennis hebben laten nemen van de op het besluit betrekking hebbende adviezen of rapporten. Als het bezwaar ongegrond wordt bevonden kan daartegen beroep worden ingesteld bij de rechter van het rechtsgebied waartoe de woonplaats van de indiener van het beroepschrift behoort.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Rb. Haarlem 5 augustus 2008, *LJN AU0590*.

<sup>23</sup> Zie voor inhoud leerplicht paragraaf 5.1.

<sup>24</sup> Artikel 8:1 lid 1 en 8:7 lid 2 Algemene Wet Bestuursrecht.



School mag de leerling gedurende de behandeling van het bezwaar tegen een besluit tot definitieve verwijdering de toegang tot de school ontzeggen.<sup>25</sup> Deze bepaling is eigenlijk meer in de wet opgenomen voor scholen voor bijzonder onderwijs, daar artikel 6:16 van de Awb al voor openbare scholen aangeeft dat het instellen van bezwaar geen schorsende werking heeft.

#### **Paragraaf 4.3 Rechterlijke toetsing schorsing- en verwijderingsbesluiten**

Gezien het feit dat een schorsing- of verwijderingsbesluit een beschikking is, staat hiertegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Nadat het bezwaar tegen het besluit ongegrond is verklaard, kan men tegen het besluit op bezwaar in beroep bij de bestuursrechter. De bestuursrechter toetst het besluit aan de Awb, aan de onderwijswetgeving, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en aan een eventueel intern schorsing- of verwijderingsbeleid.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur waar de bestuursrechter aan toetst zullen even kort besproken worden.

- Dètournement de pouvoir, artikel 3:3 Awb: De school mag de bevoegdheid om een leerling te schorsen of te verwijderen niet voor een ander doel gebruiken dan om de orde en de rust in de school te handhaven.
- Zorgvuldigheidsbeginsel, artikel 3:2 Awb: De school moet het besluit om een leerling te schorsen of te verwijderen zorgvuldig voorbereiden en nemen. Dat houdt in dat het bevoegd gezag zich ervan moet vergewissen dat zij over de juiste feiten beschikt alvorens zij een besluit neemt en dat zij alle bij het besluit betrokken belangen zorgvuldig afweegt.
- Evenredigheidsbeginsel, artikel 3:4 lid 2 Awb: Het schorsings- of verwijderingsbesluit moet geschikt zijn en voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Geschikt zijn wil zeggen dat de sanctie het gewenste doel moet kunnen dienen. De eis van proportionaliteit houdt in dat de sanctie qua aard, zwaarte en gevolgen in overeenstemming dient te zijn met het ongewenste gedrag. Dat de sanctie aan de eis van subsidiariteit moet voldoen, geeft aan dat het bevoegd gezag de sanctie moet kiezen die voor de leerling het minst bezwarend is.
- Motiveringsbeginsel, artikel 3:46 Awb: De school moet een schorsings- of verwijderingsbesluit zo motiveren dat dit logisch en begrijpelijk is.
- Rechtszekerheidsbeginsel: De school moet de geldende regels juist en consequent toepassen. De school moet een schorsings- of verwijderingsbesluit zo formuleren dat de leerling en zijn ouders precies weten waar zij aan toe zijn.
- Gelijkheidsbeginsel: De school moet ervoor zorgen dat zij in gelijke gevallen dezelfde ordemaatregel toepast.
- Vertrouwensbeginsel: Als een leidinggevende van de school alvorens een besluit genomen is zich tegenover een leerling uitlaat over een al dan wel of niet op handen zijnde schorsing of verwijdering dan mag de leerling op die mededeling vertrouwen

---

<sup>25</sup> Artikel 15 lid 4 Inrichtingenbesluit Wet op het voortgezet onderwijs.

Het wel of niet opleggen van een ordemaatregel is een discretionaire bevoegdheid. Dat wil zeggen dat de bestuursrechter deze bevoegdheid slechts in beperkte mate kan toetsen. Enerzijds moet rekening worden gehouden met de pedagogische vrijheid van de school en anderzijds met procedurele en inhoudelijke voorwaarden die gelden bij het opleggen van een schorsing of verwijdering.<sup>26</sup> De bestuursrechter zal zich beperken tot een marginale toetsing. Hij zal enkel nagaan of het besluit qua inhoud en totstandkoming in redelijkheid genomen had kunnen worden.<sup>27</sup>

Om de redelijkheid van de inhoud van het besluit te toetsen kijkt de rechter onder andere of de leerling wist dat zijn gedrag de schoolnormen schond of de leerling dit behoorde te weten. Niet alles hoeft beschreven te zijn. Er mag deels vanuit worden gegaan dat leerlingen een redelijk besef hebben van wat wel en niet is toegestaan binnen een school. Het strafrechtelijke beginsel “geen straf zonder voorafgegane strafbepaling”, is niet toepasselijk op het schooltuchtrecht. Dit vanwege het feit dat de sancties minder zwaar zijn en het schooltuchtrecht niet het strafrechtelijke doel van vergelding nastreeft. De rechter kijkt ook naar de mate van schuld, omdat dit van belang kan zijn voor de rechtvaardiging van de keuze voor een bepaalde sanctie. De rechter zal ook bekijken of het bevoegd gezag zich aan het door hem zelf opgestelde schorsings- en verwijderingsbeleid houdt.<sup>28</sup>

Om de redelijkheid van de totstandkoming te toetsen zal de rechter nagaan of het besluit daadwerkelijk door het daartoe bevoegde gezag is genomen.<sup>29</sup> De rechter zal tevens nagaan of de wettelijke regels voor schorsing of verwijdering in acht zijn genomen. Daarnaast zijn er nog enkele ongeschreven eisen van een faire procedure. Zo rust de bewijslast op het bevoegd gezag. Dit zal moeten aantonen dat een leerling zich schuldig heeft gemaakt aan dusdanig gedrag dat een schorsing of een verwijdering gerechtvaardigd is. Het bevoegd gezag mag bij het opleggen van de sanctie rekening houden met eerdere gedragingen.<sup>30</sup> Één getuigenverklaring van een medeleerling is onvoldoende om een leerling te schorsen of te verwijderen.<sup>31</sup>

#### **Paragraaf 4.4 Schorsing en verwijdering op het Koning Willem II College**

Het Koning Willem II College heeft geen intern schorsings- en verwijderingsbeleid. De rector van de school geeft aan dat hij nog nooit een leerplichtige leerling definitief verwijderd heeft. Wel komt het voor dat leerlingen en hun ouders er zelf voor kiezen uit te wijken naar een andere school. Dat vloeit meestal voort uit een gesprek met de rector en de afdelingsdirecteur, waarin deze laten blijken dat zij er weinig vertrouwen in hebben met de leerling verder te gaan. Soms worden er tussen scholen onderling leerlingen geruild. Juridisch gezien is dit niet in strijd met de

---

<sup>26</sup> C.W. Noorlander, ‘Schorsing en verwijdering. Deel II. Procedurele eisen en rechtsbescherming’, *School en Wet* 2008, nr. 6.

<sup>27</sup> Rb. 's-Gravenhage 11 augustus 2010, *LJN* BN3759.

<sup>28</sup> C.W. Noorlander, ‘Schorsing en verwijdering. Deel I. Materiële rechtsvragen’, *School en Wet* 2005, nr. 5.

<sup>29</sup> Zie voor het begrip bevoegd gezag artikel 1 Wet op het voortgezet onderwijs.

<sup>30</sup> C.W. Noorlander, ‘Schorsing en verwijdering. Deel II. Procedurele eisen en rechtsbescherming’, *School en Wet* 2008, nr. 6.

<sup>31</sup> LKC PO, VO en BVE 19 juni 2002, nr. 02018 (via [www.onderwijsgeschillen.nl](http://www.onderwijsgeschillen.nl) > adviezen > archief adviezen 18 april 2011).

bepalingen van het Inrichtingenbesluit Wvo, aangezien zo'n ruil in samenspraak gaat met de leerlingen en hun ouders. In principe kiezen de leerling en de ouders in beide gevallen op advies van het Koning Willem II College dan zelf voor een andere school. Het zou echter juridisch niet verantwoord zijn als de school de leerling en de ouders laat geloven dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het zoeken naar een andere school. Er moet aan de ouders en de leerlingen op correcte wijze duidelijk worden gemaakt dat de school van plan is de leerling te verwijderen en dat de school daarom een vervangende school voor de leerling zal zoeken. Maar dat het de leerling en de ouders vrij staat om zelf op zoek te gaan naar een geschikte school, indien zij niet willen dat het tot een verwijdering komt. Hierbij laten ze aan de leerling en de ouders de keuze open. Als de leerling en de ouders er dan niet voor kiezen zelf een andere school te zoeken, misschien omdat ze het niet eens zijn met de reden van een eventuele verwijdering, zal de school de wettelijke regels omtrent verwijdering in acht moeten nemen.

Op de afdeling VWO is wel eens een leerling verwijderd. Deze leerling wilde na de HAVO naar het VWO, maar kwam nooit in de lessen. Deze leerling was niet meer leerplichtig, dus de onderwijsinspectie hoefde niet ingeschakeld te worden en er hoefde geen andere school gevonden te worden. Wel is er veelvuldig contact geweest met de leerplichtambtenaar.

Ook al is een verwijdering tot op heden nog niet echt voorgekomen op het Koning Willem II College, zullen hieronder toch enkele situaties geschetst worden waarin een verwijdering al dan wel of niet gerechtvaardigd is. Over het algemeen kunnen flinke vechtpartijen, vernielingen, drank- en drugsmisbruik, seksuele intimidatie, het veroorzaken van brand of het tot ontploffing brengen van zaken verwijdering rechtvaardigen. Uit deze jurisprudentie kan worden opgemaakt dat de rechter recidive en de veiligheid van medeleerlingen zeer laat meewegen in zijn beslissing. Voor de zorgvuldigheid van de beslissing is het van belang dat de school de geschorste leerling tot aan zijn verwijdering op enige wijze in staat stelt bij te blijven met de lesstof.

Feiten die in het verleden hebben plaatsgevonden, kunnen meewegen in de beslissing om tot verwijdering over te gaan.<sup>32</sup> *Een jongen is van school verwijderd wegens een vechtpartij. Zijn ouders en hij vinden dat de school hem ten onrechte heeft verwijderd. De beslissing is hun inziens onzorgvuldig tot stand gekomen, disproportioneel, in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en ondeugdelijk gemotiveerd. De voorzieningenrechter overweegt het volgende: Beide partijen hebben hun kant van het verhaal kunnen vertellen. Er zijn getuigen gehoord. Deze verklaringen waren eensluidend. Na dit verrichte onderzoek bestond er voor de school geen feitelijke onduidelijkheid meer. Zodoende vindt de voorzieningenrechter niet dat de school haar onderzoeksplicht heeft verzaakt en de school nader onderzoek naar de toedracht van het incident had moeten verrichten. Daarbij komt dat het besluit van de school gebaseerd is op enkele in haar ogen essentiële feiten uit het geheel van gedragingen van eiser.*

Bij verwijdering in verband met herhaald wangedrag vindt de rechter wel van belang dat de leerling vooraf voldoende is gewaarschuwd en dat verwijdering dan nog als enige middel rest om een einde te maken aan de onhoudbare situatie.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Rb. 's-Gravenhage 11 augustus 2010, L/JN BN3759.

<sup>33</sup> Rb. Haarlem 4 februari 1994, KG 1994, 97.

De voorzieningenrechter van de rechtbank Arnhem vindt het belang van het voorkomen van een onveilige situatie van medeleerlingen zwaarder wegen dan het belang op voortzetting van de opleiding. Ook deze rechter vindt dat recidive mee kan wegen in het besluit tot verwijdering.<sup>34</sup> *Een school in Arnhem heeft een leerling verwijderd wegens ongewenst seksueel getint gedrag ten opzichte van vrouwelijke medeleerlingen. Bovendien was de leerling al eerder geschorst geweest wegens fysiek geweld tegen een medeleerling. De ouders van de leerling beschouwen de gedragingen als speels, onschuldig puberaal gedrag, die een zware sanctie als definitieve verwijdering niet rechtvaardigt. Tevens staat de leerling open voor aanpassing van zijn gedrag. De voorzieningenrechter oordeelt dat school met recht het tegen hun zin betasten van borsten, billen en kruis van vrouwelijke medeleerlingen opgevat heeft als zorgelijk en bedreigend. Op die grond heeft zij kunnen besluiten tot definitieve verwijdering.*

De school moet per leerling bekijken wat zijn aandeel in een ongewenste situatie is, en deze leerling dan straffen in overeenstemming met dat aandeel.<sup>35</sup> *In de school werd een fakkel aangestoken. De hoofddader (planner en afsteker) werd geschorst gedurende de voorbereiding van het besluit hem te verwijderen. Dit was een terechte beslissing aangezien het een zeer ernstig feit betrof. Twee andere leerlingen die van het plan op de hoogte waren en die de fakkel mede gefinancierd hadden, zijn gedurende een week geschorst. Een derde leerling werd eveneens geschorst gedurende de voorbereiding van het besluit hem te verwijderen. Deze leerling was op de hoogte van het plan en stond tijdens het afsteken in hetzelfde trappenhuis, maar dan één verdieping lager en vluchtte dezelfde toilet is als de hoofddader. De voorzieningenrechter vindt dat de school onvoldoende feiten heeft gesteld waaruit blijkt dat de betrokkenheid van deze leerling gelijkgesteld kan worden aan het aandeel van de hoofddader. Uit de gegevens waarover de school beschikt (verhoren ouders en medeleerlingen), blijkt eerder dat de inbreng van deze leerling gelijkgesteld kon worden aan die van de twee geschorste leerlingen.*

Een verbod van de schoolleiding op 'rechtsextremistische kleding' gesanctioneerd in de vorm van een schorsing- en verwijderingsbesluit is in het licht van de vrijheid van meningsuiting op zich toelaatbaar. Het schorsen of verwijderen van leerlingen, omdat zij of hun ouders geen gedragscode willen ondertekenen waarin onder andere stond dat zij de rechtsextremistische kleding niet meer zouden dragen is niet toelaatbaar.<sup>36</sup>

De voorzieningenrechter van de rechtbank Haarlem weegt bij een verwijdering ook mee dat bepaalde gedragingen in het leerlingenstatuut of uitwerkingen daarvan worden getypeerd als gedragingen waarvoor leerlingen verwijderd kunnen worden.<sup>37</sup> *Een leerling is van school verwijderd omdat hij geweld heeft gebruikt tegen een docent. De voorzieningenrechter overweegt dat de school duidelijke regels omtrent rust en veiligheid heeft gesteld en dat de leerling die regels heeft overtreden. Op die grond kon de school de leerling verwijderen. Het belang van de school om de regels betreffende de rust en de veiligheid strikt te kunnen handhaven wegen zwaarder dan het belang van de leerling om zijn opleiding aan de school te kunnen voortzetten.*

Volgens de voorzieningenrechter van de rechtbank Arnhem trekt de school zich de belangen van een geschorste leerling in afwachting van een definitieve verwijdering voldoende aan, indien de leerling in de gelegenheid wordt gesteld volgens het reguliere onderwijsprogramma huiswerkopdrachten en proefwerken te maken. Bovendien wordt de reistijd van één uur naar een vervangende school door de voorzieningenrechter

---

<sup>34</sup> Rb. Arnhem 18 november 2009, LJV BK6615.

<sup>35</sup> Rb. Haarlem 16 april 2008, LJV BD0171.

<sup>36</sup> Rb. Haarlem 21 maart 2003, LJV AF6131.

<sup>37</sup> Rb. Haarlem 28 januari 2008, LJV BC3873.

niet onoverkomelijk geacht.<sup>38</sup> *In casu had de leerling in school een nitraatbom tot ontploffing gebracht, waarbij een andere leerling gewond is geraakt.*

Een leerling kan verwijderd worden wegens het gedrag van de ouders.<sup>39</sup> In dit arrest wordt echter niet duidelijk dat verwijdering op deze grond een 'ultimum remedium' moet zijn, zoals de rechtbank Amsterdam wel oordeelde op 15 mei 2007. Dit ingrijpende middel moet slechts gebruikt worden in zeer uitzonderlijke gevallen. Bijvoorbeeld als de ouders de rust en de veiligheid op school zo ernstig verstoren dat het een negatieve invloed heeft op het ordelijk functioneren van de school als geheel of van individuele leerkrachten.<sup>40</sup>

Op een school rust een zware motiveringsplicht als zij tot een verwijdering besluit, terwijl een schorsing ook mogelijk was.<sup>41</sup> *In casu was een havo-leerling verwijderd, omdat hij met behulp van een computer van school geprobeerd had het systeem van een buitenlandse organisatie te hacken.*

Een schorsing komt op het Koning Willem II College wel eens voor. Een aantal afdelingsdirecteuren geeft in hun interview aan dat zij wel eens een leerling geschorst hebben. In principe is dit onjuist, aangezien de rector van de school het schorsingsbesluit ondertekent. Mocht het zo zijn dat de rector het besluit niet ondertekent, dan is het schorsingsbesluit immers niet namens het bevoegd gezag genomen. De afdelingsdirecteur van het VWO geeft aan dat hij een leerling wel eens een dag buiten de lessen houdt, maar dat dit zijn inziens geen officiële schorsing is. De onderzoeker betwijfelt zijn mening sterk. De leerling wordt dan namelijk het recht onthouden om als toegelaten leerling de klassikale lessen bij te wonen. Als deze maatregel minstens een dag omvat, kan er zeker gesproken worden van het tijdelijk ontzeggen van het recht op deelname aan onderwijs.<sup>42</sup> In dat geval is de school verplicht om de regels voor schorsing in acht te nemen. De afdelingsdirecteur van het VMBO geeft aan dat hij wel eens met een schorsing heeft gedreigd toen een leerling pertinent niet naar een docent wilde luisteren. Op zich zijn hiertegen geen juridische bezwaren. De afdelingsdirecteur moet echter wel oppassen dat hij niet te vaak met een sanctie dreigt zonder die dreiging waar te maken, want dan neemt zijn geloofwaardigheid af.

Over het algemeen zal een schorsing niet onterecht zijn als een leerling continu de schoolregels overtreedt, brutaal is, andermans spullen vernietigt, medeleerlingen ernstig pest en onveilige situaties veroorzaakt. Bovendien kan worden aangenomen dat als er sprake is van een situatie die zich leent voor verwijdering, het toegestaan is dat de school kiest voor de mildere variant van de schorsing.

In de leerlingenenquête is aan de leerlingen gevraagd of zij wel eens geschorst zijn geweest. Slechts acht van de geënquêteerden is wel eens geschorst geweest. Voor een overzicht van het percentage leerlingen dat als straf wel eens geschorst is geweest per afdeling zie figuur 13 in bijlage 5. Drie leerlingen zijn geschorst omdat zij gevochten hadden. Twee leerlingen zijn geschorst omdat zij te vaak uit de klas verwijderd waren. Één

<sup>38</sup> Rb. Arnhem 17 november 2004, *NJF* 2005, 88.

<sup>39</sup> Rb. 's-Hertogenbosch 8 mei 2003, *LJN* AF8350.

<sup>40</sup> Rb. Amsterdam 15 mei 2007, *LJN* BA5260.

<sup>41</sup> Rb. Breda 7 maart 2008, *LJN* BD0015.

<sup>42</sup> Zie paragraaf 4.1.

leerling is geschorst omdat hij een boek had gestolen. Één leerling is geschorst omdat hij de bril van de docent kapot had gemaakt. Één leerling is geschorst omdat er op de klassenhyves een link stond naar “de haat aan mevr....hyves”. De geschorste leerling was beheerder van de klassenhyves. De leerling vond de schorsing onterecht, omdat hij naar eigen zeggen de link niet geplaatst had, niet eens lid was van de “de haat aan mevr....hyves” en nog tevergeefs geprobeerd had de link te verwijderen. Het is helaas niet meer mogelijk geweest om bij het betreffende afdelingshoofd te informeren of deze informatie onderzocht is. Mocht het echter zo zijn dat er geen onderzoek naar de argumenten van de leerling is gedaan alvorens hem te schorsen, dan is sprake van een onzorgvuldige voorbereiding van het besluit. Uit de jurisprudentie bij verwijdering blijkt ook dat een school per leerling moet bekijken wat zijn aandeel in het ongewenste gedrag was en de leerling dan in overeenstemming met dit aandeel moet straffen. Deze uitspraak kan op gelijke wijze worden toegepast bij de beoordeling van een situatie die zich leent voor schorsing waarbij meerdere personen betrokken zijn.

Onder de geënquêteerde brugklassers zijn geen brugklassers die wel eens geschorst zijn geweest. Dat wil niet zeggen dat schorsing in die afdeling niet voorkomt. De afdelingsdirecteur van de brugklas geeft namelijk aan dat hij een leerling heeft geschorst toen deze een andere leerling zodanig verwondde dat die gekneusde ribben had. Ook een leerling die een andere leerling beet en een leerling die iets had gestolen heeft hij geschorst.

Die laatste situatie is tevens één van de situaties waar de rector van de school specifiek in geïnteresseerd is. Hij wil graag weten of het mogelijk is een leerling te schorsen of te verwijderen als de leerling daarnaast ook al strafrechtelijk vervolgd wordt? Bijvoorbeeld bij diefstal binnen de school, vechtpartijen waarvan het slachtoffer tevens aangifte doet, of vandalisme en vernielingen binnen de school. Zijn vraag houdt verband met het strafrechtelijke ne-bis-in-idem-beginsel.<sup>43</sup> Wat inhoudt dat iemand niet twee keer voor hetzelfde feit gestraft mag worden. Tevens doelt hij op het unavia-beginsel. Wat wil zeggen dat als zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke procedure openstaat, het bestuursorgaan voor één van beide wegen moet kiezen en zij later niet mag terugkomen op haar beslissing.

Om te kunnen oordelen of deze strafrechtelijke beginselen van toepassing zijn, moet bekeken worden of de sancties schorsing en verwijdering naast bestuursrechtelijke sancties tevens als strafrechtelijke sancties kunnen worden aangemerkt. Het antwoord op die vraag is gelegen in de uitleg die het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (verder EHRM) aan het begrip criminal charge van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (verder EVRM) geeft. Er is sprake van een criminal charge als de gedraging als strafbaar feit wordt aangewezen in het nationale strafrecht. Als dat niet het geval is, dan kan toch sprake zijn van een criminal charge, vanwege de aard van de overtreding, of de aard en de zwaarte van de straf. De aard van de straf moet bestraffend en afschrikwekkend zijn.<sup>44</sup> De sancties schorsing en verwijdering zijn geen zware sancties en zijn gericht op herstel van de

---

<sup>43</sup> Artikel 4 Zevende Aanvullend Protocol Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

<sup>44</sup> EHRM 24 september 1997, nr. 93/1996/712/909 (Garyfallou Aebe vs Greece).

situatie. Ze zijn namelijk gericht op herstel van de orde en rust binnen de school. Beide sancties streven niet het strafrechterlijke doel van vergelding na. De sancties schorsing en verwijdering kunnen zodoende niet als criminal charge worden aangemerkt. De strafrechtelijke beginselen zijn dus niet van toepassing. Concreet betekent dit dat een school een leerling mag schorsen of verwijderen, terwijl de leerling ook strafrechterlijk vervolgd is/wordt. Vaak is dit ook gewenst omdat het lang duurt voordat de leerling zich voor de rechter moet verantwoorden, terwijl de school gelijk na het ongewenste gedrag kan optreden.

De rector van de school wil ook graag weten of hij een leerling mag schorsen of verwijderen voor incidenten die buiten school plaatsvinden. Het betreft dan incidenten waarbij leerlingen van de school betrokken zijn en die een grote impact hebben op de dagelijkse gang van zaken binnen de school. Enkele voorbeelden hiervan kunnen zijn diefstal van een eigendom van een medeleerling na schooltijd, vechtpartijen tussen leerlingen onderling na schooltijd en pesterijen via internetmedia. Er is niet veel jurisprudentie te vinden waarin dit onderwerp aan bod komt. De gevonden jurisprudentie is echter redelijk eensgezind. In de schoolregels kan een school de bevoegdheid worden toegekend een leerling te schorsen of te verwijderen wegens incidenten buiten schooltijd.

Een school kan een leerling verwijderen voor incidenten die zich buiten school hebben afgespeeld, indien de bevoegdheid hiertoe bestaat op grond van een leerlingenstatuut.<sup>45</sup> *In het leerlingenstatuut van de school is opgenomen dat het bevoegd gezag kan besluiten een leerling van school te verwijderen op grond van gedragingen zowel binnen als buiten de school. Drie jongens zijn vlak voor hun examen van school verwijderd, omdat zij zich buiten schooltijd schuldig hebben gemaakt aan verscheidene inbraken. Wel mogen de jongens nog examen doen op de school en ten behoeve daarvan tot aan het examen buiten de klassikale lessen om onderwijs volgen. De rechter vindt de verwijdering acceptabel omdat de jongens bekend waren met de regel en tevens bekend waren met het feit dat al meerdere leerlingen van school zijn verwijderd omdat zij met politie in aanraking waren gekomen. Bovendien speelt bij de afweging van de rechter een belangrijke rol dat de jongens toch examen mogen doen en de school de jongens helpt bij de voorbereiding hierop.*

Uit een uitspraak uit 2007 kan tevens worden opgemaakt dat het mogelijk is dat een school een leerling schorst of verwijderd voor een incident dat buiten school heeft plaatsgevonden. In de uitspraak wordt echter wel duidelijk dat de regels die de school hierover heeft opgesteld duidelijk en kenbaar moeten zijn.<sup>46</sup> *Een leerling is verwijderd nadat hij buiten school in aanraking kwam met de politie wegens het in bezit hebben van cocaïne. De school baseert haar bevoegdheid tot verwijdering in casu op regels omtrent drugsgebruik vastgelegd in de studieovereenkomst en de huisregels. In deze regels wordt echter met geen woord gerept over de mogelijke verwijdering op grond van drugsbezit of drugsgebruik buiten schooltijd. Vandaar dat de rechter oordeelt dat in dit geval de verwijdering niet rechtmatig was.*

Een in een interne notitie vastgelegd schorsings- en verwijderingsbeleid voor zowel gedragingen in als buiten de school, geeft onvoldoende bevoegdheid om een leerling daadwerkelijk te schorsen of te verwijderen. Het beleid is immers onvoldoende kenbaar.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Rb. Amsterdam 10 februari 1994, *KG* 1994, 84.

<sup>46</sup> Rb. 's-Gravenhage 20 februari 2007, *LJN* AZ8894.

<sup>47</sup> Rb. Leeuwarden 6 december 1988, *LJN* AH2499.

Naar aanleiding van de gevonden jurisprudentie kan niet gezegd worden welke incidenten buiten schooltijd een schorsing of verwijdering rechtvaardigen. Volgens de onderzoeker zal de school zich per incident moeten afvragen of het incident zodanige gevolgen voor de orde en rust binnen de school heeft, dat een schorsing of verwijdering gerechtvaardigd is. Als een medeleerling het slachtoffer is geworden van het wangedrag buiten schooltijd zal een schorsing of verwijdering in ieder geval sneller gerechtvaardigd zijn.

## **Hoofdstuk 5. Strafrechtelijke vervolging bij verzuim**

In het vorige hoofdstuk is een aantal keer gesproken over de leerplichtige leerlingen. Zij kunnen niet zonder meer van een school verwijderd worden. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op die leerplicht om een beter beeld te kunnen vormen van het belang hiervan bij een verwijdering. De leerplicht speelt echter niet alleen een belangrijke rol bij verwijdering, maar ook in het gewone dagelijkse schoolleven. Het accent in dit hoofdstuk wordt gelegd op welke gevolgen het met zich mee kan brengen voor ouders en leerlingen, maar ook voor de school als de leerplicht overtreden wordt.

### **Paragraaf 5.1 Leerplicht**

Ingevolge artikel 2 lid 1 van de Lpw zijn ouders verplicht ervoor te zorgen dat de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving geregeld bezoekt. Indien de jongere de leeftijd van twaalf jaren heeft bereikt, is hij tevens zelf verplicht de school waar hij als leerling staat ingeschreven geregeld te bezoeken.<sup>48</sup> Uit artikel 3 van de Lpw blijkt dat de verplichting om te zorgen dat een jongere als leerling van een school staat ingeschreven begint op de eerste schooldag van de maand volgend op die waarin de jongere de leeftijd van vijf jaar bereikt. Deze verplichting eindigt wanneer de jongere ten minste twaalf volledige schooljaren een school heeft bezocht of aan het einde van het schooljaar waarin de jongere de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt. Artikel 4 van de Lpw geeft aan dat de verplichting tot geregeld schoolbezoek aanvangt op de dag waarop de jongere na inschrijving op die school kan plaatsnemen en eindigt op dezelfde wijze als de verplichting tot inschrijving eindigt. Artikel 4a van de Lpw bevat een regeling voor jongeren waarvan de leerplicht is geëindigd maar die nog geen startkwalificatie hebben behaald. Een startkwalificatie is een havo- of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2. De ouders en jongere zelf zijn verplicht te zorgen dat de jongere bij een school staat ingeschreven of bij een instelling die volledig dagonderwijs, dan wel een bij de wet geregelde combinatie van leren en werken verzorgt en dat hij deze school of instelling na inschrijving geregeld bezoekt. Deze verplichting vangt aan direct na het einde van de leerplicht en eindigt zodra de jongere de leeftijd van achttien jaar bereikt of een startkwalificatie heeft behaald.<sup>49</sup>

### **Paragraaf 5.2 Vrijstellingen van de leerplicht**

In bepaalde situaties hoeft een jongere niet verplicht ingeschreven te staan bij een school of instelling voor dagonderwijs dan wel een bij de wet geregelde combinatie van leren en werken. Deze situaties staan opgesomd in artikel 5 en 5a van de Lpw. Deze situaties zullen hieronder besproken worden.

---

<sup>48</sup> Artikel 2 lid 3 Leerplichtwet 1969.

<sup>49</sup> Artikel 4b Leerplichtwet 1969.



De jongere is op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school of instelling te worden toegelaten. Hiervoor is een verklaring nodig van een niet-behandelde arts die door burgemeester en wethouders is aangewezen. Deze verklaring mag niet ouder dan drie maanden zijn.<sup>50</sup> De gemeente Tilburg heeft per 1 februari 2009 mevrouw M. Casant van de GGD Hart voor Brabant hiervoor aangewezen.<sup>51</sup>

De ouders en de jongere van twaalf jaar of ouder hebben overwegende bedenkingen tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen of instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden. Hiervoor is een kennisgeving benodigd waaruit blijkt dat tegen de richting van het onderwijs op alle binnen redelijke afstand van de woning gelegen scholen onderscheidenlijk instellingen waarop de jongere geplaatst zou kunnen worden, overwegende bedenkingen bestaan. Deze verklaring is niet geldig, indien de jongere in het jaar, voorafgaande aan de dagtekening van de kennisgeving, geplaatst is geweest op een school onderscheidenlijk een instelling van de richting waartegen bedenkingen worden geuit.<sup>52</sup>

Minister Van Bijsterveldt wil bekijken of onderdeel b van artikel 5 van de Lpw misschien geschrapt moet worden. Zij denkt hier over na vanwege de ophef die is ontstaan in verband met de sluiting van het Islamitisch College Amsterdam. *Minister Van Bijsterveldt is van plan per 1 augustus 2011 de geldkraan dicht te draaien. De school heeft al drie jaar minder leerlingen dan de wettelijke norm en de kwaliteit van het onderwijs is te laag. Een groep ouders wilde hun kinderen van school halen en thuisonderwijs gaan geven. Om dit te bewerkstelligen wilde zij een beroep doen op vrijstelling van de leerplicht op de grond dat er binnen redelijke afstand van hun woning geen school is die aan hun godsdienstige of levensbeschouwelijke voorkeur voldoet. Wethouder Lodewijk Asscher van onderwijs (Amsterdam) heeft aangegeven dat de ouders van tachtig van de 89 scholieren nu toch bereid zijn hun kinderen naar een reguliere school te sturen. Hij blijft doorzetten tot hij alle ouders zo ver heeft. Desnoods stapt hij naar de rechter.*<sup>53</sup> Dit alles heeft geleid tot verschillende kamervragen. Uit dat debat blijkt dat een meerderheid van de kamer niet voor afschaffing van deze vrijstellingsgrond is. Zij menen echter wel dat deze vrijstellingsgrond geen vrijbrief voor thuisonderwijs moet worden. Indien er toch thuisonderwijs gegeven wordt, dan moet hierop beter toezicht uitgeoefend kunnen worden.<sup>54</sup>

Artikel 5 onder c van de Lpw geeft een vrijstelling van de leerplicht aan een jongere die staat ingeschreven als leerling van een inrichting van onderwijs buiten Nederland en deze inrichting geregeld bezoekt. Hiervoor is een kennisgeving benodigd van het hoofd van de school of instelling buiten Nederland waaruit blijkt dat de jongere daar als leerling staat ingeschreven en deze school of instelling geregeld bezoekt.<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> Artikel 7 Leerplichtwet 1969.

<sup>51</sup> [www.tilburg.nl/gemeente](http://www.tilburg.nl/gemeente) > publicaties > besluiten college > aanwijzing psycholoog in het kader van de leerplicht 4 april 2011.

<sup>52</sup> Artikel 8 Leerplichtwet 1969.

<sup>53</sup> Het Parool 24 maart 2011, 'Minister:leerplicht voor ICA-leerlingen' en Het Parool 5 april 2011, 'Islamitische leerlingen toch naar school'.

<sup>54</sup> Aangangsel Handelingen II 2010/11, 32.500 nr. 165.

<sup>55</sup> Artikel 9 Leerplichtwet 1969.

Voor jongeren die de ouders vergezellen bij een trekkend bestaan, zoals beschreven in een algemene maatregel van bestuur, kan die algemene maatregel van bestuur bijzondere regels bevatten betreffende de leeftijd waarop de leerplicht ingaat en de omstandigheden met betrekking tot de bereikbaarheid van een passende school. Het gaat hier bijvoorbeeld om kinderen van kermisexploitanten en circusmedewerkers.<sup>56</sup>

In artikel 6 van de Lpw wordt aangegeven op welke wijze ouders zich kunnen beroepen op een vrijstelling. Zij moeten de burgemeester en wethouders van de gemeente waar de jongere als ingezetene staat ingeschreven in kennis stellen van de grond waarop zij voor vrijstelling in aanmerking komen. Tevens moeten zij bij deze kennisgeving aangeven voor welke jongere deze vrijstelling geldt. Als deze kennisgeving betrekking heeft op de aanvang van de leerplicht moet deze ten minste een maand voordat de jongere leerplichtig wordt worden ingediend. Daarna moet er elk jaar opnieuw voor 1 juli een nieuwe kennisgeving worden ingediend.

Uit artikel 15 van de Lpw vloeit voort dat burgermeester en wethouders in andere gevallen dan genoemd in artikel 5 van de Lpw vrijstelling van de kwalificatieplicht kunnen verlenen. Er moet dan sprake zijn van bijzondere omstandigheden en er moet worden aangetoond dat de jongere op andere wijze voldoende onderwijs geniet.

Op grond van bepaalde voorwaarden hoeft de jongere de school of instelling waar hij staat ingeschreven niet geregeld te bezoeken. Deze voorwaarden staan opgesomd in artikel 11 van de Lpw:

- Als de school of de instelling is gesloten of het onderwijs is geschorst.
- Als op grond van algemeen verbindende voorschriften het bezoeken van de school of de instelling is verboden.
- Als de jongere bij wijze van tuchtmaatregel tijdelijk de toegang tot de school of instelling is ontzegd.
- Als de jongere wegens ziekte verhinderd is de school of de instelling te bezoeken. Een beroep op deze vrijstelling kan slechts worden gedaan als het hoofd van de school of instelling binnen twee dagen na het ontstaan van de ziekte hiervan op de hoogte wordt gesteld.<sup>57</sup>
- Als de jongere wegens vervulling van plichten voortvloeiend uit godsdienst of levensovertuiging verhinderd is de school of instelling te bezoeken. Een beroep op deze vrijstelling kan slechts worden gedaan indien het hoofd van de school of instelling uiterlijk twee dagen voor de verhindering daarvan in kennis is gesteld.<sup>58</sup>
- Als de jongere vanwege de specifieke aard van het beroep van de ouders slechts buiten de schoolvakanties met hen op vakantie kan gaan. Het hoofd van de school of instelling kan hiervoor slechts eenmaal voor ten hoogste tien dagen per schooljaar verlof verlenen. Dit verlof mag niet bestaan uit de eerste twee lesweken van het schooljaar.<sup>59</sup>
- Als de jongere door andere gewichtige omstandigheden verhinderd is de school of de instelling te bezoeken. Een vrijstelling op deze

---

<sup>56</sup> Artikel 1 Besluit vrijstelling leerplicht trekkende bevolking.

<sup>57</sup> Artikel 12 Leerplichtwet 1969.

<sup>58</sup> Artikel 13 Leerplichtwet 1969.

<sup>59</sup> Artikel 13a Leerplichtwet 1969.

grond kan alleen als hiervoor verlof wordt gevraagd. Mocht er geen verlof zijn aangevraagd dan kan het hoofd van de school of instelling alsnog verlof verlenen indien hem binnen twee dagen na de verhindering de redenen daarvan worden medegedeeld. Het schoolhoofd kan voor maximaal tien dagen per schooljaar verlof verlenen. Indien het verlof de tien dagen overstijgt besluit de ambtenaar van de woongemeente van de jongere hierover nadat hij het schoolhoofd heeft gehoord.<sup>60</sup>

Artikel 11a van de Lpw geeft nog een regeling voor jongere die de leeftijd van zes jaar nog niet hebben bereikt. Zijn ouders zijn voor maximaal vijf uren per week vrijgesteld van de verplichting om te zorgen dat de jongere de school waarop hij staat ingeschreven geregeld bezoekt. Het hoofd van de school of instelling wordt hiervan op de hoogte gesteld.

### **Paragraaf 5.3 Toezicht op de leerplicht**

Het toezicht op de naleving van de Lpw is opgedragen aan burgemeester en wethouders. Zij wijzen daartoe één of meer ambtenaren aan. Deze ambtenaren noemt men leerplichtambtenaren.<sup>61</sup> Ingevolge artikel 19 van de Lpw zijn burgemeester en wethouders er verantwoordelijk voor te controleren of leerplichtige en kwalificatieplichtige jongeren op een school of instelling ingeschreven staan.

Uit lid 5 van artikel 16 van de Lpw blijkt dat de leerplichtambtenaren belast zijn met de opsporing van de bij de Lpw strafbaar gestelde feiten. De leerplichtambtenaren in de gemeente Tilburg zijn allen buitengewoon opsporingsambtenaar en bevoegd tot het opmaken van een proces-verbaal tegen personen die de wet overtreden.<sup>62</sup> De leerplichtambtenaren zijn tevens toezichthouders in de zin van artikel 5:11 van de Awb. Zij kunnen derhalve gebruik maken van de bevoegdheden die in de artikelen 5:15 e.v. Awb genoemd worden. Op 6 april 2011 was in Tilburg de leerplichtdag. De leerplichtambtenaren gingen onder schooltijd de straat op om te controleren of jongeren geen lestijd verzuimden. Zij spraken jongeren aan, vroegen waarom zij niet op school waren en belden de school op ter controle.

Op grond van artikel 16 lid 4 van de Lpw zijn burgermeester en wethouders verplicht voor de leerplichtambtenaren een instructie vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop zij bepaalde taken voortvloeiende uit de Lpw dienen uit te oefenen. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tilburg, de plaats waar het Koning Willem II College gevestigd is, heeft op 21 april 2009 een instructie voor de leerplichtambtenaar (verder instructie) vastgesteld. Op 13 november 2010 is hierin een wijziging opgenomen in verband met de invoering van de kinderbijslagmaatregel.<sup>63</sup> In de Algemene Kinderbijslagwet is namelijk op 3 maart 2010 een wijziging doorgevoerd, waardoor ouders van 16 en 17-jarige kwalificatieplichtige

---

<sup>60</sup> Artikel 14 Leerplichtwet 1969.

<sup>61</sup> Artikel 16 lid 1 Leerplichtwet 1969.

<sup>62</sup> Artikel 5 Instructie voor de leerplichtambtenaar.

<sup>63</sup> [www.tilburg.nl/gemeente](http://www.tilburg.nl/gemeente) > publicaties > besluiten college > wijziging instructie leerplichtambtenaar in verband met de invoering kinderbijslagmaatregel 4 april 2011.

jongeren die verzuimen of de school voortijdig verlaten hun kinderbijslag verliezen.<sup>64</sup>

Uit artikel 2 van de instructie blijkt dat de gemeente Tilburg een leerplichtadministratiesysteem bijhoudt, dat gekoppeld is aan de Gemeentelijke Basisadministratie. In dit artikel van de instructie is ook de procedure uitgeschreven die de leerplichtambtenaar op grond van artikel 22 Lpw bij een geconstateerde overtreding moet volgen. Deze procedure is tevens gebaseerd op hoofdstuk 4 van de beleidsregel Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim. Na melding van de school sturen leerplichtambtenaren van de gemeente Tilburg ouders en/of de jongere een uitnodiging om op gesprek te komen. Dit gesprek is om duidelijk te krijgen of er sprake is van ongeoorloofd verzuim en/of er eventuele andere problemen zijn. De leerplichtambtenaren proberen ervoor te zorgen dat ouders en/of de jongere alsnog hun verplichtingen nakomen. Indien na enige tijd blijkt dat ouders toch niet zorgen dat de jongere de school geregeld bezoekt, maken de leerplichtambtenaren een proces-verbaal op dat naar de Officier van Justitie gezonden wordt. Indien blijkt dat de jongere weigert de school geregeld te bezoeken, maken de leerplichtambtenaren een Haltverwijzing of een proces-verbaal op dat naar de Officier van Justitie gezonden wordt. Dit proces-verbaal wordt tevens naar de Raad voor de Kinderbescherming gestuurd. De Raad voor de Kinderbescherming voert een basisonderzoek uit en geeft een strafadvies uit aan de Officier van Justitie. Binnen de gemeente Tilburg wordt een terugmelding gemaakt. Een kopie van dit formulier wordt aan de school gestuurd. School ontvangt echter geen kopie van het proces-verbaal of de Haltverwijzing. Na ongeveer een maand gaan de leerplichtambtenaren na of de leerling recidiveert.<sup>65</sup> Als blijkt dat ouders weigeren een jongere als leerling van een school in te schrijven, maken de leerplichtambtenaren ook proces-verbaal op dat naar de Officier van Justitie gezonden wordt.<sup>66</sup>

Het hoofd van een school of instelling is op grond van artikel 18 van de Lpw verplicht aan burgemeester en wethouders binnen zeven dagen kennis te geven van de in- en uitschrijving van leerlingen ten aanzien van wie de Lpw van toepassing is. Tevens moet de beslissing tot verwijdering van een leerling onmiddellijk worden gemeld. Bovendien is hij gehouden alle inlichtingen te verstrekken die burgemeester en wethouders of de leerplichtambtenaar in verband met deze wet verlangen. Van scholen wordt verwacht dat zij een adequaat verzuimbeleid voeren. In principe zijn scholen zelf verantwoordelijk voor het stoppen en voorkomen van verzuim. De administratie moet zo zijn ingericht dat verzuim snel wordt gesignaleerd. Om gesignaleerd verzuim op schoolniveau aan te kunnen pakken is het ook van belang dat de procedures op school bekend zijn.<sup>67</sup> Er is ook een voorstel van wet ingediend die aan artikel 24a Wvo een sub toevoegt, sub h. het verzuimbeleid. Dit houdt in dat bij aanneming van deze wetswijziging het verzuimbeleid van de school voortaan in de schoolgids opgenomen moet worden.<sup>68</sup> Indien verzuim wordt geconstateerd, dient de school hiertegen op te treden door bijvoorbeeld een disciplinaire maatregel op te leggen. Als een leerling zonder geldige reden gedurende een periode van

---

<sup>64</sup> Artikel 7 lid 2 Algemene Kinderbijslagwet.

<sup>65</sup> Artikel 3.1 Instructie voor de leerplichtambtenaar.

<sup>66</sup> Artikel 3.2 Instructie voor de leerplichtambtenaar.

<sup>67</sup> Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p.5.

<sup>68</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32.356, nr. 2, p.5 (Wetsvoorstel).

vier opeenvolgende lesweken in totaal zestien uren les- of praktijktijd heeft verzuimd, meldt het hoofd van de school dit onmiddellijk aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.<sup>69</sup> In de praktijk loopt deze melding via de Dienst Uitvoering Onderwijs door middel van de Kennisgeving Ongeoorloofd Verzuim. Deze dienst geeft de melding door aan burgemeester en wethouders van de gemeente waar de betrokken leerling woont.

Alle in- en uitschrijvingen worden binnen het Koning Willem II College afgehandeld door een medewerkster van de administratie. Zij verwerkt deze meldingen digitaal in het centrale systeem van de Dienst Uitvoering Onderwijs. In een gesprek geeft zij aan dat de termijn van zeven dagen haar niet bekend is en dat zij deze termijn niet altijd aanhoudt. Zij wacht meestal tot zij een aantal meldingen tegelijk kan doen. Nu zij vernomen heeft dat hiervoor een termijn staat van zeven dagen is zij zeker van plan ervoor zorg te dragen deze meldingen gelijk gedaan worden. Op dit punt na voert het Koning Willem II College een adequaat verzuimbeleid.

De docenten krijgen namelijk per week absentieformulieren voor alle klassen die zij die week les geven. Op deze lijsten kunnen de docenten aangeven dat een leerling te laat was of afwezig. Deze lijsten worden tweemaal per dag bij de administratie ingelezen in het computersysteem. Het te laat of afwezig registreren op de absentieformulieren levert in het computersysteem een constatering op. Deze constatering wordt elke dag door de afdelingsdirecteuren afgehandeld. Bij een afwezigheid controleert de afdelingsdirecteur of de leerling hiervoor een verlofbriefje heeft ingeleverd. Als dit niet het geval is, wordt de afwezigheid op ongeoorloofd gezet. Ongeoorloofd verzuim moet dubbel worden ingehaald. Een lijst met leerlingen die te laat zijn gekomen wordt uitgedraaid voor de conciërges. Dat is om de volgende ochtend te controleren dat deze leerlingen zich om acht uur melden. Indien leerlingen zich niet hebben gemeld, wordt dit doorgegeven aan de betreffende afdelingsdirecteuren. Deze nemen een passende maatregel. Afgehandelde constatering komen in het computersysteem onder meldingen te staan. Als ouders naar school bellen om hun kind afwezig te melden, wordt dit ook genoteerd onder meldingen.

De afdelingsdirecteuren kunnen daarnaast in het computersysteem onder leerplichtrapportage in de gaten houden welke leerlingen in de laatste vier weken meerdere uren ongeoorloofd afwezig zijn geweest. Dan kunnen eventueel al passende maatregelen getroffen worden. Bijvoorbeeld contact opnemen met de ouders. Als de afdelingsdirecteur ziet dat een leerling 16 uur ongeoorloofd verzuimd heeft, meldt hij dit via het computersysteem aan de leerplichtambtenaar. Natuurlijk worden de leerling en de ouders hierover ook geïnformeerd. Daarnaast treedt school ook hard op tegen luxeverzuim. Als de school merkt dat er sprake is van luxeverzuim meldt zij dit direct bij de leerplichtambtenaar. Naast burgermeester en wethouders, de leerplichtambtenaar en het schoolhoofd is ook de politie bevoegd toezicht op de Lpw te houden. Zij zijn op grond van artikel 24 Lpw bevoegd een jongere die zij onder schooltijd op een voor het publiek toegankelijke plaats aantreffen terug te brengen naar de school waarop de jongere staat ingeschreven. Zo kan ook enigszins in kaart worden gebracht of en hoeveel jongeren buiten het geregistreerde systeem om niet op een school

---

<sup>69</sup> Artikel 21a Leerplichtwet 1969.

ingeschreven staan. Illegalen en zwerfjongeren zijn namelijk niet in enige Gemeentelijke Basisadministratie opgenomen.

#### **Paragraaf 5.4 Overtreding van de leerplichtwet**

In artikel 26 en 27 van de Lpw wordt aangegeven wat op grond van de Lpw strafbare feiten zijn. Ouders die de leerplicht of kwalificatieplicht niet nakomen worden gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie. De jongere van twaalf jaar of ouder die de leerplicht of kwalificatieplicht niet nakomt, wordt gestraft met een taakstraf of een geldboete van de tweede categorie.<sup>70</sup> Een taakstraf kan op grond van artikel 77h lid 2 Wetboek van Strafrecht bestaan uit een werkstraf, een leerstraf of een combinatie van beide. Het hoofd van een school of instelling die in strijd handelt met artikel 13a lid 2, 14 lid 3, 18 en 21 van de Lpw of onjuiste of onvolledige inlichtingen verschaft wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie. Uit artikel 28 van de Lpw volgt dat deze strafbare feiten worden aangemerkt als overtredingen.

Het overtreden van de Lpw noemt men verzuim. Er zijn verschillende vormen van verzuim. Deze worden onder andere beschreven in artikel 1 van de Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim. Als een jongere niet ingeschreven staat bij een school of instelling is er sprake van absoluut verzuim. Als een jongere de school of instelling niet geregeld bezoekt is er sprake van relatief verzuim. Relatief verzuim omvat signaalverzuim en luxeverzuim. Signaalverzuim is ongeoorloofde afwezigheid die zich uit in spijbelgedrag. Luxeverzuim is ongeoorloofde afwezigheid, waarbij zonder toestemming van het hoofd van de school of de leerplichtambtenaar school wordt verzuimd, waarbij het eigen belang van ouders of jongere de voorkeur geniet boven het schoolbezoek. Het gaat hier vaak om afwezigheid wegens leuke dingen, zoals bijvoorbeeld een vakantie buiten de schoolvakanties. Het onderscheid in de vormen van verzuim is van belang voor de strafrechtelijke aanpak.

Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de Lpw. In elk arrondissement is een zogenoemde 'leerplichtdriehoek' aanwezig. Deze bestaat uit het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en de leerplichtambtenaar. Deze 'leerplichtdriehoek' bespreekt in een justitieel casusoverleg of een jongere wordt vervolgd en wanneer. Uitgangspunt bij vervolging is de Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim. Hieronder zullen per verzuimvorm de uitgangspunten van het Openbaar Ministerie betreffende vervolging besproken worden.

#### Absoluut verzuim

Één ouder dient altijd gedagvaard te worden. In principe het gezinshoofd, zodat een boete het gehele gezin treft. Als het een eerste overtreding betreft zal de eis ter zitting minimaal € 280,- zijn. Als er binnen vijf jaar sprake is van eenmaal recidive zal de eis ter zitting minimaal € 420,-, één week voorwaardelijke hechtenis en een proeftijd van twee jaar zijn. Wordt er binnen vijf jaar meermalen gerecidiveerd, dan zal de eis ter zitting €

---

<sup>70</sup> Artikel 77h lid 1 sub b Wetboek van Strafrecht.

560,-, één week onvoorwaardelijke hechtenis en tenuitvoerlegging van een eventueel eerder opgelegde voorwaardelijke hechtenis zijn.<sup>71</sup>

#### Luxeverzuim

Voor luxeverzuim bestaat er een lik-op-stukbeleid. Niet vervolgen zou namelijk de bestuursrechtelijk procedure die geldt voor het aanvragen van verlof dwarsbomen. Één ouder dient altijd vervolgd te worden. In principe het gezinshoofd, zodat een boete het gehele gezin treft. Als het een eerste overtreding betreft kan het Openbaar Ministerie een transactie aanbieden van € 75,- per kind per dag met een maximum voor de eerste week van € 425 (per gezin) en bij twee weken van € 750,- (per gezin). Indien de transactie niet wordt betaald of er langer dan twee weken is verzuimd, zal er gedagvaard worden. De eis ter zitting is dan een boete van 20% hoger dan het transactiebedrag. Als er binnen vijf jaar sprake is van eenmaal recidive, zal de eis ter zitting € 112,50 per kind per dag bedragen met een maximum voor de eerste week van € 550,- (per gezin) en bij twee weken € 850,- (per gezin). In ernstige gevallen zal er ook een voorwaardelijke hechtenis met een proeftijd van twee jaar worden geëist. Wordt er binnen vijf jaar meermalen gerecidiveerd, dan zal de eis ter zitting € 150,- per kind per dag bedragen met een maximum voor de eerste week van € 1100,- (per gezin) en bij twee weken € 1700,- (per gezin). Bovendien zal in ernstige gevallen onvoorwaardelijke hechtenis worden geëist.<sup>72</sup>

#### Signaalverzuim

Bij signaalverzuim is het afhankelijk van de casus of de ouders of de jongere zelf vervolgd worden. De mate van verwijtbaarheid speelt hierbij een rol. Het Wetboek van Strafrecht biedt in artikel 77e een juridische mogelijkheid om minderjarige via de zogeheten 'Halt-afdoening' buiten het justitiële circuit te houden. Beginnend verzuim (vanaf zestien uur tot maximaal tien dagen) kan worden afgedaan middels zo'n Halt-afdoening. Tevens kan een jongere naar Halt verwezen worden als hij meer dan negen keer te laat is gekomen en deze regeling in het schoolreglement is opgenomen.

Om in aanmerking te komen voor een Halt-afdoening moet aan meerdere voorwaarden worden voldaan. De jongere moet leerplichtig zijn. De jongere moet minimaal twaalf jaar zijn. De jongere mag niet eerder voor spijbelen naar Halt verwezen zijn. Na twee eerdere geslaagde Halt-afdoeningen voor andere overtredingen mag nog één verwijzing naar Halt volgen. De jongere moet meerdere uren/dagen ongeoorloofd verzuimd hebben. Het verzuim moet de jongere verweten kunnen worden. Het mag niet gaan om langdurig c.q. blijvend verzuim. Er mag geen hulpverleningsaanbod noodzakelijk zijn ter zake van psychische of psychiatrische problematiek. De leerplichtambtenaar moet het Openbaar Ministerie om toestemming vragen. Bovendien moeten de ouders en jongere instemmen met de Halt-afdoening. Een Halt-afdoening kan bestaan uit gesprekken met de jongere en zijn ouders en een leeropdracht die zoveel mogelijk in relatie staat met het strafbare feit of een andere pedagogische activiteit. Het aantal uren die de Halt-afdoening omvat, is afhankelijk van de leeftijd van de jongere, het

---

<sup>71</sup> Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p.22, artikel 6 Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim en Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p. 2.

<sup>72</sup> Artikel 5 en 6 Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim en Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p. 2.

aantal dagdelen dat verzuimd is en recidive voor andere Halt-feiten. De Haltafdoening mag maximaal twintig uur omvatten.<sup>73</sup>

Als niet aan de Halt-voorwaarden wordt voldaan, of bij verzuim langer dan tien dagen, kan de ouder gedagvaard worden. De eis ter zitting bedraagt dan minimaal € 140,-. De jongere kan ook gedagvaard worden. De straf kan dan bestaan uit een werkstraf of een leerstraf tot maximaal veertig uur (combinatie van beide kan ook), een maatregel hulp en steun voor zes maanden of een boete indien de jongere inkomsten heeft. Het Openbaar Ministerie kan er ook voor kiezen bij het eerste proces-verbaal van de jongere te volstaan met een OM-afdoening. De jongere moet leerplichtig zijn. De jongere moet minimaal twaalf jaar zijn. De jongere verzuimt ongeoorloofd een of meer uren per week of per maand. Het verzuim kan de jongere worden verweten. Er is geen sprake van langdurig c.q. blijvend verzuim. Er is geen hulpverleningsaanbod noodzakelijk in verband met psychische of psychiatrische problematiek. De jongere is niet eerder voor de kantonrechter gedagvaard in verband met schoolverzuim. De sancties die na een OM-afdoening volgen zijn dezelfde als die de kantonrechter kan opleggen.

Bij recidive zal altijd gedagvaard worden. Als binnen vijf jaar één keer sprake is van recidive zal de eis ter zitting ten opzichte van de ouders € 210,- en een voorwaardelijke hechtenis met een proeftijd van twee jaar bedragen. Als binnen vijf jaar meermalen gerecidiveerd wordt, zal de eis ter zitting voor de ouders € 280,- en onvoorwaardelijke hechtenis bedragen. Voor de jongere zal de eis ter zitting bij recidive (ongeacht in welke mate) een werkstraf of een leerstraf tot maximaal tachtig uur of een geldboete zijn of begeleiding door de jeugdreclassering.<sup>74</sup>

#### Schoolhoofden

Als een schoolhoofd een eerste overtreding van de Lpw begaat zoals omschreven in paragraaf 5.4 wordt hij gedagvaard. De eis ter zitting zal € 1100,- bedragen en afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden kan de eis ook een deels voorwaardelijke straf inhouden. Als er binnen vijf jaar sprake is van één maal recidive, wordt hij gedagvaard en zal de eis ter zitting € 1650,- bedragen. Als er binnen vijf jaar meerdere malen gerecidiveerd wordt, zal hij gedagvaard worden en zal de eis ter zitting € 2200,- bedragen.<sup>75</sup>

Momenteel is er een wetsvoorstel aanhangig, waarin artikel 27 van de Lpw gewijzigd wordt. Het opschrift van het artikel wordt gewijzigd van *'Strafbedreigingen hoofd'* in *'Bestuurlijke boete hoofd'*. De aanhef *'Met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft het hoofd dat:'* wordt veranderd in *'Onze minister kan een bestuurlijke boete van ten hoogste 1000 euro per overtreding, met een maximum van 100.000,- per schooljaar, opleggen aan het hoofd dat:'*. In het huidige onderdeel b van artikel 27 wordt aan de artikelen 18 en 21 artikel 21a toegevoegd. Als deze wijzigingen onveranderd worden

---

<sup>73</sup> Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p.22 - 25, Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p. 3 en artikel 10 Aanwijzing Halt-afdoening.

<sup>74</sup> Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p.26-27 en Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p. 3.

<sup>75</sup> Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, p. 3.



aangenomen betekent dit dat overtredingen van het schoolhoofd voortaan buiten het strafrecht vallen.<sup>76</sup>

## **Hoofdstuk 6. Opvoedkundige maatregelen**

Naast de besproken sancties zijn er nog een aantal andere maatregelen die binnen een school worden toegepast. Het betreft hier maatregelen zoals nablijven, strafwerk, inname van de mobiele telefoon enzovoorts. Deze maatregelen zullen in dit hoofdstuk besproken worden. Eerst zal uiteengezet worden of er rechtsregels van toepassing zijn bij het opleggen van opvoedkundige maatregelen. Daarna wordt aangegeven waar docenten op moeten letten bij het toepassen van opvoedkundige maatregelen en tot slot worden de opvoedkundige maatregelen die men op het Koning Willem II College toepast besproken.

### **Paragraaf 6.1 Opvoedkundige maatregelen in het recht**

Alhoewel de leerlingen deze maatregelen vaak als straf aanduiden, kunnen deze niet onder de noemer sancties in het onderwijs worden geschaard. Uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 1:3 lid 1 van de Awb blijkt dat deze maatregelen geen besluiten gericht op externe rechtsgevolgen zijn. Deze handelingen vallen daarom niet onder het besluitbegrip van de Awb. In artikel 3:1 lid 2 van de Awb wordt een schakelbepaling gegeven, waardoor de afdelingen 3.2 tot 3.4 van deze wet van toepassing worden verklaard op andere handelingen van bestuursorganen. Omdat opvoedkundige maatregelen echter interne handelingen zijn, worden deze niet getoetst door de bestuursrechter. Uit artikel 3:14 van het BW volgt dat ten aanzien van die handelingen die niet door de Awb bestreken worden, toch kan worden getoetst aan geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht door de burgerlijke rechter. Het pedagogische karakter van deze maatregelen verzet zich echter ook tegen toetsing door de burgerlijke rechter. De burgerlijke rechter onthoudt zich namelijk van uitspraken op het pedagogische domein. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat ouders niet naar de burgerlijke rechter kunnen als bepaalde maatregelen die een school toepast aan het pedagogische karakter voorbijgaan. Hierbij kan men denken aan maatregelen waarbij kinderen onmenselijk of vernederend worden behandeld of bestraft. Het leidt er wel toe dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wat betreft opvoedkundige maatregelen alleen interne werking hebben. In het strafrecht wordt de opvoedkundige maatregel zowel voor volwassenen als voor jeugdigen niet als straf aangemerkt. Dat houdt in dat ook de strafrechtelijke beginselen niet van toepassing zijn op opvoedkundige maatregelen.

De hier besproken maatregelen zijn puur opvoedkundige maatregelen, welke moeten bijdragen aan de bevordering van sociaal gewenst gedrag binnen de school. Een opvoedkundige maatregel heeft tot doel het gedrag van een leerling te corrigeren en de leerling te laten inzien dat het gedrag ongewenst is. Dit kan zowel bestaan uit het belonen van gewenst gedrag als het straffen van ongewenst gedrag. Ouders zijn zich ervan bewust dat zij met de inschrijving van hun kind op een school een deel van de opvoeding uit handen geven aan die school. Op het moment van inschrijving gaan ouders impliciet akkoord met het feit dat de school opvoedkundige maatregelen mag treffen jegens hun kind.

---

<sup>76</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32.356, nr.2, p. 2 e.v. (Wetsvoorstel).

Dit houdt natuurlijk niet in dat docenten zo maar allerlei “straffen”<sup>77</sup> kunnen opleggen. De lijfstraf die vroeger door docenten als een opvoedkundig middel werd gebruikt is tegenwoordig verboden. Nederland is partij bij het EVRM. In artikel 3 van dat verdrag staat dat niemand onderworpen mag worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Daarnaast is Nederland partij bij andere verdragen, zoals het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Artikel 19 van dat verdrag geeft aan dat de overheid kinderen moet beschermen tegen kindermishandeling. In Engeland en Schotland werden lijfstraffen op privé-scholen nog tot en met de jaren zeventig toegepast, waardoor het EHRM de gelegenheid heeft gehad zich hierover uit te spreken. Het EHRM heeft in 1982<sup>78</sup> in het arrest *Campbell & Cosans vs UK* besloten dat kindelijfstraffen op grond van artikel 2 van protocol nummer 1 van het EVRM zonder toestemming van de ouders verboden zijn. In casu waren de kinderen niet daadwerkelijk blootgesteld of onderworpen aan lijfstraffen, waardoor er geen strijd was met artikel 3 van het EVRM. Het feit dat de school lijfstraffen kon uitdelen, terwijl de ouders dit niet wilden was wel in strijd met artikel 2 van protocol nummer 1 bij het EVRM. De school handelde niet in overeenstemming met de filosofische overtuigingen van de ouders. Bij de behandeling van de zaak *Costello & Roberts vs UK* heeft het EHRM geen overtreding van artikel 3 EVRM geconstateerd. Het EHRM geeft echter wel aan dat hij niet geacht wil worden zijn goedkeuring te hechten aan de praktijk van het bestaan van lijfstraffen als onderdeel van het disciplinaire regime op school. Bij het toepassen van lijfstraffen op een school kan er namelijk wel degelijk sprake zijn van strijd met artikel 3 van het EVRM.<sup>79</sup> In Nederland is ook de corrigerende tik voor ouders in 2007 afgeschaft.<sup>80</sup>

Het is dus voor docenten verboden om kinderen lichamelijk te straffen of zodanig te straffen dat sprake is van een onmenselijke of vernederende bestraffing.

## **Paragraaf 6.2 Opvoedkundige maatregelen op scholen**

Uit de vorige paragraaf kan geconcludeerd worden dat opvoedkundige maatregelen geen wettelijke basis hebben. In de pedagogiek (leer van de opvoedkunde) wordt echter wel veel aandacht besteed aan op welke wijze men om moet gaan met het opleggen van dergelijke maatregelen. In deze paragraaf zal kort worden ingegaan op die leer. Gezien het feit dat een opvoedkundige maatregel in het algemeen door individuele docenten wordt opgelegd, zal in deze paragraaf ook gesproken worden van docenten in plaats van school als geheel.

In de psychologie gaat men er vanuit dat gedrag veelal aangeleerd is. Gewenst gedrag kan aangeleerd worden en ongewenst gedrag kan afgeleerd worden. Één van de aspecten om ervoor te zorgen dat de kinderen voldoen aan de eisen en verwachtingen die aan hun gesteld worden en te bewerkstelligen dat kinderen zich niet onbehoorlijk gedragen binnen de onderwijsinstelling is het straffen en belonen van kinderen. Als

---

<sup>77</sup> In de rest van dit hoofdstuk zal gesproken worden van straffen in plaats van maatregelen, aangezien deze maatregelen in de opvoedkunde met het woord straffen wordt aangeduid.

<sup>78</sup> EHRM 25 februari 1982, nr. 7511/76, 7743/76 (*Campbell & Cosans vs UK*).

<sup>79</sup> EHRM 25 maart 1993, *NJ* 1995, 725 (*Costello & Roberts vs UK*).

<sup>80</sup> Artikel 1:247 lid 2 Burgerlijk Wetboek.

een kind voor bepaald gedrag beloond wordt, dan zal het kind dit gedrag in de toekomst waarschijnlijk vaker vertonen. Gedrag dat gevolgd wordt door straf, zal in de toekomst waarschijnlijk uitblijven.

Straf wordt als zeer onaangenaam ervaren, daarom moeten docenten goed nadenken over de straf die ze geven. De straf moet meer een leereffect hebben, dan dat enkel leed wordt toegebracht.

Een goede straf voldoet aan een tien voorwaarden:

- Docenten dienen duidelijk te zijn over de aard van de te verwachten straf. Bovendien dienen de docenten het ongewenste gedrag waar men straf voor geeft concreet te benoemen.
- De straf moet ook de betekenis van een straf hebben. Hiervoor is maatwerk vereist. Wat namelijk voor de ene leerling een straf kan zijn, kan voor de andere leerling een beloning zijn.
- Docenten moeten consistent zijn met het opleggen van de straf.
- Docenten dienen consequent te zijn. Als een docent met een straf heeft gedreigd, dient hij deze op te leggen om zijn gezag niet te verliezen.
- Als een docent aangeeft welke straf op bepaald ongewenst gedrag staat, dan moet hij ervoor zorgen dat deze straf realistisch is. Dat wil zeggen dat de afgesproken straf uitvoerbaar moet zijn.
- Straf mild. De straf hoeft slechts zo groot te zijn dat deze effect sorteert. Vooral bij hardnekkig ongewenst gedrag kan een docent in de verleiding komen steeds zwaarder te gaan straffen, omdat de milde straf niet werkt. Terwijl het uiteindelijk meer effect sorteert als de milde straf consequent en consistent wordt toegepast.
- De straf sluit bij voorkeur inhoudelijk aan bij de aard van het ongewenste gedrag. Bijvoorbeeld huiswerk niet gemaakt levert extra werk op en rommel gemaakt levert extra corvee op.
- De straf moet zo snel mogelijk na het ongewenste gedrag worden opgelegd en uitgevoerd om maximaal effect te hebben.
- Leg niet op alle soorten ongewenst gedrag dezelfde straf. Als een straf veelvuldig wordt toegepast, kan de waarde ervan afnemen.

Vmbo-leerling: "een keer een originelere straf bedenken dan standaard 2 uur nablijven"

- Zorg dat na afloop van de straf, de straf ook daadwerkelijk ophoudt. Het "conflict" tussen docent en leerling moet afgehandeld zijn met de straf en eventueel daarbij een gesprek.<sup>81</sup>

Er zijn bovendien nog een aantal andere factoren waar docenten rekening mee moeten houden bij het opleggen van een straf. Als eerste neemt de rest van de klas het opleggen van de straf waar. De straf kan dan preventief werken voor de andere leerlingen. Zij weten dat ze dat gedrag niet mogen vertonen, want dan krijgen zij straf. Bij sommige leerlingen kan het straffen in het bijzijn van klasgenoten juist averechts werken. De leerling vindt het leuk om op die manier de aandacht van de klas te krijgen of ervaart de straf niet als erg, omdat klasgenoten hem achteraf prijzen voor zijn gedrag. Ten tweede hebben leerlingen te maken met verschillende docenten die allen een eigen kijk hebben op het geven van

<sup>81</sup> L. Driessen, *Hoe minder straffen. Een boek over eisen, straffen en belonen voor ouders, leerkrachten en andere opvoeders*, Apeldoorn: Garant 2007, p. 140-145.

straf. Als bepaald gedrag bij de ene docent straf oplevert en bij de andere docent niet, kan dit verwarrend werken. Vandaar dat overleg over strafbeleid onder docenten noodzakelijk is. Ten derde hebben niet alle ouders dezelfde kijk op de opvoeding als de docenten en de school. Als de ouders de leerling laten merken dat zij het niet eens zijn met een bepaalde straf, dan zal de straf het gedrag niet sturen in de richting die de docent wenst. Tot slot zal een docent ook moeten kunnen peilen of ongewenst gedrag voortvloeit uit persoonlijke omstandigheden. Als een leerling bijvoorbeeld emotioneel in de knoop zit, kan zich dit ook uiten in ongewenst gedrag. Hulp aanbieden zal dan meer effect sorteren dan een straf opleggen.

### **Paragraaf 6.3 Opvoedkundige maatregelen op het Koning Willem II College**

Om een beeld te kunnen vormen van de wijze waarop opvoedkundige maatregelen op het Koning Willem II College worden toegepast, zijn er interviews gehouden met de afdelingsdirecteuren (zie bijlage 1), 257 leerlingen geënquêteerd (zie bijlage 4) en twintig docenten geënquêteerd (zie bijlage 3). In deze paragraaf zullen de antwoorden van deze interviews en enquêtes besproken worden.

In figuur 1 in bijlage 4 is te lezen hoeveel leerlingen per klas geënquêteerd zijn en hoeveel procent daarvan wel eens een straf hebben gekregen en hoeveel niet. Het valt op dat er in de brugklas nog veel leerlingen zijn die nooit straf hebben gekregen. MUSP 1 is ook een brugklas. In SP3 hebben alle leerlingen wel eens straf gekregen. Er zijn ook nog redelijk veel jonge havo- en vwo-leerlingen die nooit straf hebben gehad. Dit zal in de toekomst waarschijnlijk wel gebeuren, afgaand op de percentages van de oudere havo- en vwo-leerlingen.

In figuur 2 in bijlage 4 is te zien hoeveel procent van de geënquêteerden per afdeling wel eens straf hebben gehad en hoeveel niet. Uit de grafiek blijkt dat de meeste leerlingen op het VMBO wel eens straf krijgen. Op alle afdelingen is het percentage dat nog nooit straf heeft gekregen redelijk laag. Slechts 12 % van alle geënquêteerden heeft nog nooit straf gekregen. Afgaande op deze enquête kan dus niet gezegd worden dat vwo-leerlingen zich meer aan de regels houden dan andere leerlingen.

In figuur 3 in bijlage 4 is te zien op welke afdeling welke straf het meest voorkomt. Nablijven, extra corvee en het innemen van de mobiele telefoon komen allemaal het meest voor op het VMBO. Strafwerk maken komt zowel op het VMBO (93 %) als de HAVO (93 %) het meest voor. Om acht uur melden daarentegen komt met 85 % het meest voor op het VWO. Zowel uit figuur 3 in bijlage 4 als in de figuren 4 tot en met 8 in bijlage 4 blijkt dat op alle afdelingen strafwerk de meest voorkomende straf is. Dit is een opmerkelijk gegeven, gezien het feit dat alle afdelingsdirecteuren aangeven dat nablijven de meest voorkomende straf is.

#### Nablijven

De afdelingsdirecteur van de brugklas geeft aan dat de docenten meestal degenen zijn die een straf geven. De straffen worden genoteerd in het klassenboek. Als een leerling vaak genoemd wordt in het klassenboek neemt de afdelingsdirecteur contact op met de mentor. De mentor kan dan contact opnemen met de ouders. Straf is niet altijd nodig. Als een leerling drie keer in het klassenboek genoemd wordt, zet de afdelingsdirecteur een

sterretje achter hun naam. Zijn ervaring is dat de meeste leerlingen dan geen ongewenst gedrag meer vertonen. Dit terwijl de meeste leerlingen die moesten nablijven, dit moesten omdat zij te vaak in het klassenboek stonden. Andere redenen die genoemd worden zijn het hebben van een grote mond en het duwen van een medeleerling.

De standaardstraf die de afdelingsdirecteur van de brugklas hanteert is een uur nablijven. Om de ouders van deze jonge kinderen niet ongerust te maken, gebeurt dit niet dezelfde dag. Er wordt ook rekening mee gehouden dat kinderen die ver weg wonen niet alleen naar huis hoeven te fietsen. Ouders van jonge kinderen zullen dit op prijs stellen. De afdelingsdirecteur moet er echter wel rekening mee houden dat een goede straf zo snel mogelijk na het ongewenste gedrag moet worden uitgevoerd om het maximale effect te hebben. De afdelingsdirecteur geeft aan dat het nablijven kan bestaan uit het maken van schoolwerk of extra corvee. Dit is afhankelijk van de reden waarvoor een leerling uit de les is verwijderd. De afdelingsdirecteur sluit zodoende met de straf aan op de aard van het ongewenste gedrag.

De leerlingen van de afdeling MUSP die moesten nablijven, moesten dit over het algemeen omdat zij te onrustig waren in de klas of te veel kletsten. Één leerling moest nablijven omdat hij in de gang stond waar dat niet mocht. Twee leerlingen moesten nablijven omdat zij te laat waren bij een buitenschoolse activiteit. Één van hen vond het tevens een straf dat hij hierdoor zijn training miste. De afdelingsdirecteur geeft aan dat men tegenwoordig bij het nablijven geen rekening meer houdt met trainingen. Het duurt anders te lang voordat de straf uitgevoerd kan worden. Hiermee wordt voldaan aan één van de voorwaarden voor een goede straf, namelijk de voorwaarde dat straf zo snel mogelijk na het ongewenste gedrag wordt uitgevoerd. Niet alle afdelingsdirecteuren zitten wat dit onderwerp betreft op één lijn. De afdelingsdirecteur van de afdeling VMBO geeft namelijk aan dat als hij een topsporter zou moeten laten nablijven, hij rekening zou houden met het trainingsschema.

De leerlingen van de afdeling VMBO moesten meestal nablijven omdat zij hun huiswerk niet af hadden of uit de les verwijderd werden. Twee zeer aparte redenen die genoemd worden zijn een stinkbom gegooid en in het doucheputje gepoept.

De leerlingen van de afdeling HAVO en de afdeling VWO die moesten nablijven, moesten dit over het algemeen omdat ze gespijeld hadden, uit de les verwijderd waren of geen huiswerk hadden gemaakt. Enkele andere veel genoemde redenen op de afdeling VWO waren het vergeten van boeken en het onbeschoft zijn tegen een leraar. De afdelingsdirecteur van het VWO vindt dat als de leerlingen straf krijgen hij ook goed in de gaten moet houden dat de straf werkelijk geïnd wordt. De afdelingsdirecteur van de HAVO gaat er direct achteraan als een leerling verzuimt zijn straf uit te voeren. Vaak verzwaart hij dan de oorspronkelijke straf. Doordat zij de straf consequent innen, wordt voldaan aan de vierde voorwaarde voor een goede straf.

### Strafwerk

Op alle afdelingen is het niet afhebben van het huiswerk de meest voorkomende reden om strafwerk te krijgen. Hieruit kan worden opgemaakt dat alle afdelingen het niet af hebben van huiswerk op dezelfde wijze

bestrafen. Andere veel genoemde redenen zijn kletsen of het vergeten van boeken. Een enkeling van de afdeling MUSP kreeg strafwerk omdat hij brutaal was of door de klas floot. Een enkeling op de afdeling VMBO kreeg strafwerk omdat hij een vliegtuigje door de klas gooide of een onvoldoende had gehaald. Een enkeling op de afdeling HAVO kreeg strafwerk omdat hij een proefwerk had gestolen of een pen tegen een medeleerling aan gooide. Een enkeling op de afdeling VWO kreeg strafwerk omdat hij kauwgom in zijn mond had en omdat de hele klas te lang buiten het lokaal bleef staan, terwijl de leraar al binnen was. Voor het eten van kauwgom kan men een leerling beter extra corvee geven, want die straf komt meer overeen met de aard van de overtreding.

#### Extra corvee

De meeste leerlingen die extra corvee kregen, kregen dit omdat zij rommel maakten in het lokaal of de aula. Vooral op de afdelingen MUSP, VMBO en VWO werd het eten van kauwgom ook vaak genoemd als reden voor extra corvee. Op de afdeling MUSP kreeg een enkeling ook extra corvee omdat hij ruzie had gemaakt of zich niet om acht uur had gemeld. Op de afdeling VMBO werd ook het roken op het schoolplein en het niet afhebben van het huiswerk vaak genoemd als reden voor extra corvee. Een enkele keer werd te laat komen, niet om acht uur melden en met een blikje voetballen als redenen genoemd. Op de afdeling HAVO kreeg iemand een enkele keer corvee omdat hij ruzie had gemaakt, gevochten bij de gym, een stinkbom in een lokaal had gegooid of had gerookt op het schoolplein. Op de afdeling VWO werd een enkele keer als reden voor extra corvee het schrijven op een tafel en het kletsen tijdens de gymles genoemd. Extra corvee is volgens de onderzoeker gezien de aard van de overtreding geen geschikte straf voor het niet afhebben van huiswerk of ruzie maken. De overige genoemde redenen worden wel geschikt geacht.

#### Om acht uur melden

Vwo-leerling: "Leraren die te laat komen, hoeven zich niet om acht uur te melden!"

Alle leerlingen die zich om acht uur moesten melden, moesten dit omdat zij te laat waren. Op de afdeling VWO moesten twee leerlingen zich om acht uur melden omdat zij eerder weg waren gegaan bij de gym. Niet te laat

komen, is een regel waarop zeer goed gecontroleerd wordt. Alle leerlingen weten dat te laat komen betekent dat zij zich de volgende ochtend om acht uur moeten melden. Deze straf wordt zeer consequent toegepast. Toch waren er wel enkele leerlingen die vraagtekens plaatsten bij het feit dat er geen consequenties verbonden zijn aan het te laat komen van leraren.

#### Inname telefoon

De meeste leerlingen moesten hun telefoon inleveren, omdat zij belden of gebeld werden tijdens de les, smsten tijdens de les of tijdens de les met de telefoon speelden. Soms werden de telefoons ingenomen omdat leerlingen op de gang belden of op hun telefoon keken hoe laat het was. Een enkeling op de afdeling VMBO moest zijn telefoon inleveren omdat hij naar muziek luisterde of zijn telefoon alleen vast had. Een enkele leerling op de afdeling VWO moest zijn telefoon inleveren omdat hij erop keek tijdens een toets.

Als een school de mobiele telefoon als opvoedkundige maatregel wil innemen is het van belang dat zij deze maatregel vastlegt in de schoolgids of het leerlingenstatuut. Dit zorgt er namelijk voor dat alle betrokkenen op de hoogte zijn van de maatregelen. Bovendien is dan de procedure

gevolgd waarbij instemming is verkregen van de medezeggenschapsraad. Ook is het goed als dit probleem schoolbreed wordt aangepakt. De mobiele telefoon is namelijk niet afdelingsgerelateerd maar jeugdgerelateerd. Het is dus beter om voor dit onderwerp algemene regels op te stellen.

Tijdens het schrijven van dit rapport heeft de rector in overleg met de medezeggenschapsraad een gedragscode voor de mobiele telefoon ontwikkeld. Dit wil niet zeggen dat vervolgens in alle gevallen de telefoon kan worden ingenomen. Er zal tevens per overtreding gekeken moeten worden of het innemen van de telefoon volgens de eisen van doelmatigheid, proportionaliteit en noodzakelijkheid is toegestaan. Dat wil zeggen: Draagt inname van de telefoon bij aan de realisatie van het doel om de orde en rust binnen de school te handhaven? Staat inname van de telefoon in verhouding met de overtreding? Is het nodig de telefoon in te nemen om de overtreding te voorkomen, of kan er worden volstaan met een lichtere straf? Als de telefoon ingenomen is, moet de persoon die de telefoon heeft ingenomen ook zorgvuldig met deze telefoon omgaan. Bijvoorbeeld er voor zorgdragen dat de telefoon niet stuk kan gaan of gestolen kan worden. Tevens moet het aantal dagen dat de telefoon wordt ingenomen evenredig zijn (gelijkwaardig aan/in overeenstemming zijn) met de ernst van de overtreding. Recidive kan een rol spelen bij de bepaling van de duur van de inname. Een inbeslagname van enkele dagen bij een eerste overtreding, zal al snel een te zware maatregel zijn.<sup>82</sup>

Op het moment dat de interviews met de verschillende afdelingsdirecteuren plaatsvonden was er nog geen gedragscode t.a.v. de mobiele telefoons. Destijds werd er op de verschillende afdelingen nog verschillend omgegaan met het innemen van de telefoon. De afdelingsdirecteur van het VMBO had een speciale regeling voor als hij telefoons meerdere dagen innam. De leerlingen mochten hem dan na de laatste les ophalen en moesten hem de volgende ochtend voor de eerste les weer inleveren. Uit het citaat van de vmbo-leerling kan echter worden opgemaakt dat de regel niet altijd werd toegepast. Op andere afdelingen bleef de telefoon in ieder geval wel gewoon enkele dagen in het bezit van de afdelingsdirecteuren. In de gedragscode is gekozen voor de methode van de afdelingsdirecteur van het VMBO. De telefoon kan na inname dezelfde dag om vijf uur worden opgehaald bij de loge. Bij herhaalde overtreding kan het voorkomen dat deze maatregel diverse dagen achter elkaar wordt toegepast. De vraag is of deze manier wel effect sorteert. Heeft de maatregel op deze wijze voor de leerlingen wel de betekenis van een straf? Het voorkomt natuurlijk wel boze ouders die willen dat hun kinderen bereikbaar zijn als zij alleen naar school reizen of een lange route naar school moeten afleggen.

Vmbo-leerling: "ik vind dat ze je mobiele telefoon niet in mogen nemen, want als je 's avonds laat nog over straat moet zonder mobiel is dat gevaarlijk"

De gedragscode maakt in ieder geval wel een einde aan de ongelijkheid voor wat betreft de duur van de inname. Een telefoon wordt nu standaard één dag ingenomen. Als er sprake is van recidive wordt de telefoon afhankelijk van de mate van recidive meerdere dagen ingenomen. Voor de totstandkoming van de gedragscode, was de wijze waarop de

<sup>82</sup> [www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl) > vo-juridisch > veiligheid > mag de school mobiele telefoons innemen 21 april 2011.

afdelingsdirecteur van het VMBO een beslissing maakte omtrent het aantal dagen dat een leerling zijn telefoon moest inleveren zeer subjectief. De leerlingen waarbij de telefoon voor de tweede maal werd ingenomen moesten met twee dobbelstenen gooien. Het aantal ogen dat de leerling gooide, was het aantal dagen dat de leerling zijn telefoon moest inleveren (dubbel gooien = nogmaals gooien). Het kon dus voorkomen dat de ene leerling die in de klas smste zijn telefoon 1 dag kwijt was en een andere leerling 11 dagen.

#### Andere straffen

Andere straffen die door de leerlingen worden genoemd zijn:

- een week alleen zitten in de pauzes
- op de gang zitten
- gele kaart krijgen
- verwijdering uit de les
- rondjes lopen om af te koelen
- poep opruimen
- klusje doen voor de leraar

De leerling (afdeling brugklas) die een week lang alleen moest pauzeren, heeft de reden hiervoor niet genoemd. De afdelingsdirecteur van de brugklas haalt deze straf zelf aan als voorbeeld van een alternatieve straf. Bij vervelend gedrag op de gang, het lastig vallen of pesten van anderen kan een straf zijn dat leerlingen een aantal dagen in de pauze alleen moeten zitten (geïsoleerd). Voor een goede straf helpt het dat niet op alle soorten ongewenst gedrag dezelfde straffen staan.

De leerling (afdeling VMBO) die poep moest opruimen, moest dit omdat hij zelf in het doucheputje gepoept had. Dit is een passende straf voor zulk wangedrag. In dit geval is er zeker geen sprake van een vernederende straf.

Uit de interviews met de afdelingsdirecteuren blijkt dat alle leerlingen die uit de les verwijderd worden een verwijderingsformulier bij de afdelingsdirecteuren moeten halen. Op dit formulier moeten de leerlingen schrijven waarom zij uit de les verwijderd zijn. Aan het einde van de les, gaan zij hiermee naar de betreffende docent. De docent bepaalt de straf. In deze situatie helpt de leerling zelf mee het ongewenste gedrag te benoemen. Dit kan een gunstig effect hebben, omdat de leerlingen dan zelf nadenken over wat gewenst en ongewenst gedrag is en waarom. De afdelingsdirecteur van het VWO heeft eigenlijk een hekel aan het verwijderingsformulier. Hij hoort graag beide kanten van het verhaal aan, zodat hij een betere afweging kan maken of de verwijdering gerechtvaardigd is. Hij wil altijd een gesprek met de leerling houden en vindt tevens dat docenten even moeten komen melden wat er precies gebeurd is.

Volgens de afdelingsdirecteuren mogen docenten een leerling niet zomaar verwijderen. Een leerling dient altijd eerst gewaarschuwd te zijn. De afdelingsdirecteur van MUSP vindt zelfs dat er in principe maar één reden is om een leerling te verwijderen. Dat is als de les zodanig verstoord wordt dat er van goed lesgeven geen sprake meer is. Als een vmbo-leerling eruit wordt gestuurd omdat hij zijn boeken niet bij zich heeft, dan zal de afdelingsdirecteur die leerling gewoon terug brengen naar het lokaal. Hij



vindt dit namelijk geen reden voor verwijdering. De afdelingsdirecteur van het VWO is het met die stelling eens.

#### Effectiviteit straf

Alle afdelingsdirecteuren denken dat de straf bij de meeste leerlingen ervoor zorgt dat hun gedrag verandert. De meeste afdelingsdirecteuren zijn er echter wel van overtuigd dat niet alleen de straf zelf maar ook het bij de straf horende gesprek daar een bijdrage aan levert. Tevens zijn zij het er over eens dat straf bij een bepaalde groep notoire recidivisten niet werkt. De afdelingsdirecteur van het VMBO zegt dat hij altijd probeert de leerling en de docent weer met elkaar in contact te brengen. Ze moeten het conflict samen herstellen omdat ze de rest van het jaar weer samen verder moeten. Hiermee streeft deze afdelingsdirecteur de laatste voorwaarde van de tien voorwaarden voor een goede straf na.

Uit figuur 9 en 10 in bijlage 4 blijkt echter dat de straf er bij de meeste leerlingen niet voor gezorgd heeft dat hun gedrag veranderd is. Alleen een meerderheid van de brugklassers geeft aan dat de straf geholpen heeft.

#### Gelijkheid

Aan alle geënquêteerden is gevraagd of zij vinden dat de leerlingen op deze school in gelijke gevallen gelijk gestraft worden. Uit figuur 11 in bijlage 4 valt op te maken dat de helft van alle geënquêteerden het met deze stelling eens is. De leerlingen geven aan dat in hun ogen jongens vaak eerder straf krijgen. Vaak worden niet alle personen gestraft die bij dezelfde situatie betrokken zijn. Leerlingen die vaker de regels overtreden, krijgen veel sneller straf voor een kleine overtreding. Sommige leerlingen hebben het gevoel dat favoriete leerlingen voorgetrokken worden. Zes vwo-leerlingen geven aan dat de afdelingsdirecteuren van het VMBO en de HAVO veel milder straffen dan de afdelingsdirecteur van het VWO. Drie leerlingen geven aan dat zij het gevoel hebben dat allochtone leerlingen eerder gestraft worden dan autochtone leerlingen. Veel sporters vinden dat zij zwaarder gestraft worden, doordat zij meestal ook een training missen.

Na de gesprekken met de afdelingsdirecteuren en docenten en het lezen van de literatuur betreffende opvoedkundige maatregelen is duidelijk geworden dat het streven naar volledige gelijkheid op dit gebied onwenselijk is. Er wordt onderwijs gegeven aan zoveel verschillende persoonlijkheden en leerlingen van zo veel variërende leeftijden, dat over het algemeen maatwerk vereist is. De ene leerling is hardleers en moet continu aangepakt worden bij ongewenst gedrag. De andere leerling kan ongewenst gedrag vertonen, omdat hij niet lekker in zijn vel zit. Een goed gesprek heeft dan meer effect dan een straf. Voor bepaalde algemene, goed controleerbare regels is het wel mogelijk dat de school eensgezind optreedt. Bijvoorbeeld de regel: Te laat is de volgende dag om acht uur melden.

#### Docenten

Slechts vijf van de twintig docenten heeft het enquêteformulier ingeleverd. Dit is eigenlijk te weinig om een juiste weergave te kunnen geven van het strafbeleid van docenten. Voor de volledigheid zal toch het een en ander opgemerkt worden aan de hand van de ingeleverde vragenlijsten. Uit de ingevulde lijsten blijkt dat de twee jongere docenten vaker pedagogische maatregelen toepassen dan de oudere docenten. Dit kan te maken hebben met onervarenheid. Zij geven beide wel aan dat zij het soms moeilijk vinden

om te bepalen welke straf gepast is voor een bepaalde gedraging. Het zou raadzaam zijn als docenten een aantal keer per jaar bespreken op welke wijze de orde en rust in de klaslokalen het beste gehandhaafd kan worden. De onervaren docenten kunnen hieromtrent veel leren van de ervaren docenten.

Aan de docenten is ook een aantal situaties van ongewenst gedrag voorgelegd met de vraag welke straf zij in die situatie gepast vinden. Ook hier lopen de meningen soms zeer uiteen. Het uiteenlopen van de meningen heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de docenten op verschillende afdelingen werkzaam zijn. In de brugklas worden leerlingen iets strenger aangepakt, zodat zij vanaf leerjaar één gelijk weten wat van hen wordt verwacht. Een eenduidige aanpak wordt wel gehanteerd met betrekking tot de mobiele telefoon. Als leerlingen in de les met de telefoon spelen of de telefoon gaat af dan zullen alle docenten de telefoon innemen. Ook als een leerling brutaal of agressief is, treden de docenten op gelijke wijze op. Zij verwijderen de leerling.

## **Hoofdstuk 7. Conclusies & aanbevelingen**

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies aangehaald om zo een antwoord te formuleren op de centrale vraag van het onderzoek. Bovendien zullen in dit hoofdstuk her en der enkele specifieke aanbevelingen worden gedaan aan het Koning Willem II College.

### **Paragraaf 7.1 Regelgeving Koning Willem II College**

De bevoegdheid van een school om regelgeving op te stellen met daarin onder andere regels die strekken tot handhaving van de goede gang van zaken binnen de school, vloeit voort uit artikel 24g van de Wvo. Een school moet namelijk elke twee jaar een leerlingenstatuut vaststellen. Het Koning Willem II College heeft op 1 augustus 2009 een leerlingenstatuut vastgesteld. De geldigheid van dit leerlingenstatuut komt kort na het onderzoek te vervallen.

Het leerlingenstatuut moet in het gebouw op een voor de leerlingen toegankelijke plaats ter inzage liggen. Het leerlingenstatuut van het Koning Willem II College ligt niet op juiste wijze ter inzage in het gebouw. Het leerlingenstatuut op de website en in de mediatheek van het Koning Willem II College is namelijk een gedateerd leerlingenstatuut. Volgens de onderzoeker kan de zinsnede "in het gebouw" anno 2011 ruim geïnterpreteerd worden, omdat met de komst van het internet de feitelijke toegankelijkheid van deze informatie is toegenomen. Het lijkt haar inziens dat een school aan de vereiste terinzagelegging voldoet indien de juiste documentatie via internet toegankelijk is.

In het licht van de vrijheid van onderwijs heeft een school een bepaalde beleidsvrijheid bij het opstellen van de regelgeving. Zo kan de school zelf bepalen hoe ver het leerlingenstatuut moet gaan en hoe gedetailleerd het moet zijn om aan te kunnen sluiten op de eigen sfeer en situatie van de school. De regels moeten echter wel passen binnen het algemeen geldend recht. Bovendien geldt voor een openbare school dat de bepalingen van het leerlingenstatuut moeten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een aantal bepalingen in het leerlingenstatuut van het Koning Willem II College is erg open geformuleerd. Dit zorgt ervoor dat verschillende interpretaties mogelijk zijn. Hierdoor kan het leerlingenstatuut

zijn doel voorbij schieten, namelijk leerlingen een minimale duidelijkheid bieden over hun rechten en plichten.

Het leerlingenstatuut van het Koning Willem II College moet meer onder de aandacht worden gebracht van de leerlingen. Slechts 14 % van de geënquêteerde leerlingen heeft het leerlingenstatuut wel eens gelezen.

Een school is verplicht om een schoolgids vast te stellen. Deze schoolgids moet onder andere informatie bevatten over de rechten en plichten van de leerlingen. Het is echter voldoende als de rechten en plichten opgenomen in het leerlingenstatuut worden vermeld. In de schoolgids van het Koning Willem II College staan niet alle rechten en plichten uit het leerlingenstatuut vermeld. Bovendien worden in de schoolgids nog rechten en plichten opgesomd die niet in het leerlingenstatuut voorkomen.

De schoolgids dient jaarlijks uitgereikt te worden aan de ouders of leerlingen. Momenteel verstrekt het Koning Willem II College de schoolgids door deze aan de af te halen boekenpakketten toe te voegen. Vanaf volgend jaar worden de boekenpakketten echter door van Dijk Educatie aan de leerlingen verstuurd. Er zal dan voor een andere optie gekozen moeten worden om de schoolgids uit te reiken.

Tegenwoordig zijn veel ouders gescheiden. Ingevolge het BW hebben beide ouders recht op belangrijke informatie aangaande de school. Het Koning Willem II College probeert hierin te voorzien door de schoolgids te publiceren op de website. Toch vragen veel gescheiden ouders alsnog een schoolgids bij de administratie.

Het valt op dat het Koning Willem II College nogal wat regels in verschillende documenten heeft opgesteld. De meeste van deze documenten zijn een herhaling van regels die in het leerlingenstatuut en de schoolgids zijn opgenomen en dus overbodig. Soms zijn deze extra documenten zelfs erg verwarrend vanwege de tegenstrijdigheid met hetgeen in het leerlingenstatuut of de schoolgids staat (zie het voorbeeld over ziekmelding in paragraaf 2.4).

Op de afdeling MUSP worden aan de leerlingen bepaalde specifieke eisen gesteld in verband met de uitoefening van hun sport of muziek. Het is dus niet vreemd dat voor deze leerlingen meerdere en een aantal andere regels gelden. Het document "spelregels in sportklassen" is daarom niet overbodig.

Het Koning Willem II College hanteert tevens een omgangscode. In het leerlingenstatuut wordt hiernaar verwezen en wordt aangegeven dat alle leerlingen en medewerkers de omgangscode ondertekenen om aan te geven dat zij de code naleven. Uit het onderzoek is echter gebleken dat maar enkele medewerkers deze code ondertekenen. Tevens blijkt dat stagiaires op dit punt niet gelijk gesteld worden met medewerkers, terwijl zij toch op dezelfde wijze met leerlingen omgaan. Het lijkt enigszins overbodig om de leerlingen de omgangscode te laten ondertekenen als anderen deze niet ondertekenen. Het Koning Willem II College geeft aan dat zij er waarde aan hecht dat iedereen met elkaar omgaat op de wijze vermeld in de code. Doordat zij echter geen duidelijke lijn stelt omtrent de ondertekening oogt het alsof aan de code en hetgeen daarin is vastgelegd toch niet zo veel belang wordt gehecht.

### Aanbevelingen:

- De uitkomsten van dit onderzoek meenemen in het conceptleerlingenstatuut.
- Als de juiste versie van het leerlingenstatuut op de website te raadplegen is, hoeft deze niet meer in de mediatheek ter inzage te liggen.
- Het Koning Willem II College zou er goed aan doen meer aandacht aan het leerlingenstatuut te besteden in het brugklasboek.
- De tekst betreffende de rechten en plichten van de leerlingen in de schoolgids en het leerlingenstatuut moeten op elkaar afgestemd worden.
- De schoolgids volgend jaar tegelijk met het rooster aan de leerlingen uitreiken.
- Het Koning Willem II College kan aan de leerlingen met gescheiden ouders twee schoolgidsen uit te reiken.
- Het Koning Willem II College doet er verstandig aan de enkele “nieuwe” regels uit overige reglementen te filteren en deze regels onder te brengen in het leerlingenstatuut en te plaatsen in de schoolgids, zodat alle extra reglementen vernietigd kunnen worden.
- Het Koning Willem II College zou er goed aan doen om ervoor te zorgen dat alle betrokkenen de omgangcode ondertekenen.

### **Paragraaf 7.2 Bestuursorgaan**

Het bevoegd gezag van het Koning Willem II College is de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg. Deze stichting heeft als doel het besturen van een openbare school. Het besturen van een openbare school is een publieke taak. Deze publieke taak wordt door het gebruiken van de stichtingsvorm niet geprivatiseerd. Om dit te voorkomen stelt de Wvo namelijk bepaalde eisen aan de statuten van stichtingen die een openbare school besturen. Vandaar dat geconcludeerd kan worden dat de Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg een bestuursorgaan is, en wel een b-orgaan. Ondanks dat er sprake is van een b-orgaan, blijkt uit de memorie van toelichting bij de invoering van artikel 42b Wvo dat de stichting te allen tijde bestuursorgaan is. Dit betekent dat alle besluiten van (een orgaan van) deze stichting die voldoen aan de overige criteria van artikel 1:3 lid 1 van de Awb, onder de reikwijdte van de Awb vallen.

In de statuten wordt aan de rector van het Koning Willem II College mandaat verleend om bepaalde besluiten namens het bevoegd gezag te nemen. Zo ook besluiten aangaande disciplinaire maatregelen en ordemaatregelen.

### **Paragraaf 7.3 Sancties**

Uit het onderzoek komt naar voren dat alleen schorsings- en verwijderingsbesluiten besluiten in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb zijn. Een openbare school moet bij het opleggen van een dergelijk besluit naast de regels neergelegd in het Inrichtingenbesluit Wvo, ook rekening houden met de regels uit de Awb en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Een leerling kan met opgave van redenen voor maximaal één week geschorst worden. De duur van de schorsing moet in verhouding staan met de aard en de ernst van de overtreding. Voordat de leerling geschorst mag worden, moet hij gehoord worden. Het schorsingsbesluit moet schriftelijk aan de leerling en zijn ouders bekend worden gemaakt. Het besluit moet de

bezwaarmogelijkheden aangeven. Indien de schorsing langer duurt dan één dag dient de school tevens de onderwijsinspectie schriftelijk in kennis te stellen.

De afdelingsdirecteur van het VWO op het Koning Willem II College is van mening dat er geen sprake is van een officiële schorsing als hij een leerling een dag buiten de lessen houdt. Deze mening is onjuist, het niet mogen bijwonen van klassikale lessen is hetzelfde als een schorsing.

Een leerplichtige leerling kan alleen verwijderd worden als er een vervangende school wordt gevonden en er overleg is geweest met de onderwijsinspectie. Hier is tevens de Lpw van belang. Als het bevoegd gezag van de school namelijk geen melding doet van de verwijdering van een leerling begaat zij een overtreding. Zij riskeert dan een boete van minimaal € 1100,00 en een eventuele deels voorwaardelijke straf. Tijdens de voorbereiding van het besluit mag de leerling geschorst worden. Deze schorsing kan en mag langer duren dan de maximale termijn van één week. Voor de zorgvuldigheid van de beslissing is het van belang dat de school de geschorste leerling tot aan zijn verwijdering op enige wijze in staat stelt bij te blijven met de lesstof. De leerling en zijn ouders moeten voor het definitieve besluit gehoord worden. Als de school vergeet de ouders te horen kan dit gebrek hersteld worden in de bezwaarprocedure. Het definitieve besluit moet schriftelijk en met opgave van redenen bekend worden gemaakt aan de leerling, zijn ouders, de onderwijsinspectie en de leerplichtambtenaar. Het besluit moet tevens de bezwaarmogelijkheden vermelden.

Wetgeving en jurisprudentie geven geen duidelijke regels over wanneer een schorsing of verwijdering gerechtvaardigd is. Dat vloeit voort uit het feit dat het wel of niet opleggen van een ordemaatregel een discretionaire bevoegdheid is. De rechter toetst slechts of het besluit gezien de inhoud en de totstandkoming in redelijkheid genomen had kunnen worden. Om dat te beoordelen gaat de rechter na of het besluit voldoet aan de wettelijke regels, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en een eventueel intern schorsings-of verwijderingsbeleid.

Over het algemeen zal een schorsing niet onterecht zijn als een leerling continu de schoolregels overtreedt, brutaal is, andermans spullen vernietigt, medeleerlingen ernstig pest en onveilige situaties veroorzaakt. Bovendien kan worden aangenomen dat als er sprake is van een situatie die zich leent voor verwijdering, het toegestaan is dat de school kiest voor de mildere variant van de schorsing. Flinke vechtpartijen, vernielingen, drank- en drugsmisbruik, seksuele intimidatie, het veroorzaken van brand of het tot ontploffing brengen van zaken zullen een verwijdering rechtvaardigen. De rechter weegt recidive en de veiligheid van medeleerlingen mee in zijn beslissing. Een school doet er tevens goed aan bepaalde gedragingen in het leerlingenstatuut te typeren als gedragingen waarvoor een leerling verwijderd kan worden. Ook dat kan namelijk meewegen in het oordeel van de rechter. De school kan een leerling tevens schorsen of verwijderen wegens wangedrag buiten schooltijd, als deze bevoegdheid is opgenomen in het leerlingenstatuut.

De sancties schorsing en verwijdering zijn ordemaatregelen die als doel hebben de orde en rust binnen de school te handhaven en zijn niet gericht op vergelding. Deze sancties kunnen niet worden aangemerkt als een

criminal charge in de zin van artikel 6 EVRM. Vandaar dat een school een leerling mag schorsen of verwijderen terwijl de leerling ook strafrechtelijk vervolgd wordt.

Alle overige sancties die het Koning Willem II College aan haar leerlingen oplegt zijn opvoedkundige maatregelen. Middels de inschrijving gaan ouders impliciet akkoord met het feit dat de school opvoedkundige maatregelen mag treffen jegens hun kind. Opvoedkundige maatregelen lenen zich niet voor bestuursrechtelijke toetsing, omdat het interne handelingen betreft. Ook de burgerlijke rechter onthoudt zich van uitspraken op het pedagogische domein, tenzij de maatregelen aan het pedagogische karakter voorbijgaan. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur hebben wat betreft opvoedkundige maatregelen alleen interne werking. Opvoedkundige maatregelen mogen niet bestaan uit lichamelijke straf of een onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

#### Aanbeveling

- Als het Koning Willem II College een leerling een dag buiten de lessen houdt, dient zij de wettelijke regels omtrent schorsing in acht te nemen.

#### **Hoofdstuk 8. Evaluatie onderzoek**

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op het verloop van het onderzoek. Er zal onder meer worden aangegeven wat de bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten is.

In het begin is voortvarend te werk gegaan, waardoor er een voorsprong werd genomen op de oorspronkelijke planning. Halverwege de onderzoeksfase bleek na een gesprek met professor P.J.J. Zoontjens echter dat de onderzoeker vanuit een verkeerd opzicht aan het onderzoek begonnen was. De opzet, “alle straffen die de school oplegt aan haar leerlingen toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur”, bleek juridisch niet te verantwoorden. Er is veel kostbare tijd verloren, omdat alle betrokken partijen ervan uitgingen dat alle straffen een bestuursrechtelijk karakter hadden. Om het juridisch niveau te behouden is ervoor gekozen dieper in te gaan op de leerplicht dan vooraf beoogd en de beide bestuursrechtelijke sancties (schorsing en verwijdering) nog uitgebreider te behandelen. Gelukkig is het onderzoek op basis van de nieuwe opzet nog tijdig afgerond.

Er is gebruik gemaakt van desk- en fieldresearch om een antwoord te kunnen formuleren op de centrale vraag. De deskresearch bestond uit het doen van onderzoek in de wetgeving, de totstandkoming van de wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Om de validiteit en betrouwbaarheid te behouden is alleen uitgegaan van de meest recente wetgeving, die laatstelijk gepubliceerd is in het staatsblad of de staatscourant. Bij de jurisprudentie is gebruik gemaakt van meerdere publicatiebronnen. Er is alleen literatuur geraadpleegd van schrijvers die als zeer deskundig staan aangeschreven op het gebied van onderwijsrecht. Het fieldresearch bestond uit het houden van enquêtes en interviews. Om de validiteit en betrouwbaarheid te behouden, zijn alle gegevens die als feiten worden aangeduid gecheckt middels eigen waarneming of navraag bij meerdere personen. Bij oncontroleerbare gegevens die in dit rapport zijn opgenomen is duidelijk aangegeven dat het louter een individuele mening betreft.

Om een zo reëel mogelijk beeld te kunnen creëren van de situatie onder de leerlingen is er voor gekozen om van elke afdeling twee groepen te enquêteren, waarbij met uitzondering van de afdeling brugklas telkens een andere jaarlaag is gekozen. De respons van de docenten op de vragenlijsten was helaas minimaal. Vandaar dat er naar aanleiding van die gegevens geen conclusies zijn getrokken. De gegevens zijn enkel ter aanvullende informatie opgenomen. De onderwijsinspectie wilde helaas geen medewerking verlenen aan het onderzoek, omdat zij hiervoor te veel verzoeken krijgen. Er is geen interview gehouden met de leerplichtambtenaar, omdat tijdens een informeel gesprek met mevrouw K. Stofmeel (leerplichtambtenaar Tilburg) bleek dat zij geen nieuwe toevoegingen had op de reeds gevonden regelgeving, instructie en literatuur.

Het onderzoek schetst voor het Koning Willem II College een duidelijk beeld van welke juridische regels wel en niet van toepassing zijn bij het opleggen van een sanctie of pedagogische maatregel. Bovendien is de bestaande praktijk op het Koning Willem II College zeer helder in kaart gebracht. De onderzoeker is daarom van mening dat een vervolgonderzoek niet noodzakelijk is.

Gedurende het onderzoek is veelvuldig contact geweest met de rector over de al geconstateerde gegevens. Tot groot genoegen van de onderzoeker bleek de rector hierop gelijk actie te ondernemen. Zo werd naar aanleiding van het onderzoek in samenwerking met de rector van het Koning Willem II College een concept leerlingenstatuut opgesteld. Bepaalde bevindingen aangaande het innemen van de mobiele telefoon werden gelijk meegenomen bij het opstellen van een gedragscode voor de mobiele telefoon. De onderzoeker vond het fijn om te zien dat haar werk gewaardeerd werd. Soms was het echter ook best lastig dat de rector gelijk actie ondernam, omdat hierdoor de teksten in het rapport niet langer meer in overeenstemming waren met de praktijk en aangepast diende te worden.

## Literatuurlijst

### Boeken

#### **Van Buuren & Borman 2009**

P.J.J. van Buuren & T.C. Borman, *Tekst & commentaar Algemene Wet Bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

#### **Driessen 2007**

L. Driessen, *Hoe minder straffen. Een boek over eisen, straffen en belonen voor ouders, leerkrachten en andere opvoeders*, Apeldoorn: Garant 2007.

#### **Huisman & Zoontjens 2009**

P.W.A. Huisman & P.J.J. Zoontjens, *Selectie bij toegang tot het onderwijs. Een juridische studie over toelating en verwijdering van onderwijsdeelnemers per thema en onderwijssector*, Deventer: Kluwer 2009.

#### **Noorlander 2005**

C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders. De rechtspositie van leerlingen en ouders in het primair en het voortgezet onderwijs*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

#### **Ruigrok & Oostrik 2008**

J. Ruigrok & H. Oostrik, *Handboek herstelrecht in het onderwijs. In plaats van schorsen*, Enschede: Quirijn & KPC Groep 2008.

### Artikelen in tijdschriften

#### **Noorlander 2008**

C.W. Noorlander, 'Schorsing en verwijdering. Deel I. Materiële rechtsvragen', *School en Wet* 2008, nr. 5.

#### **Noorlander 2008**

C.W. Noorlander, 'Schorsing en verwijdering. Deel II. Procedurele eisen en rechtsbescherming', *School en Wet* 2008, nr. 6.

### Artikelen in kranten

Het Parool 24 maart 2011, 'Minister:leerplicht voor ICA-leerlingen'.

Het Parool 5 april 2011, 'Islamitische leerlingen toch naar school'.

### Interne documenten

Brugklasboek

Gedragscode en verlofregeling afdeling topsport & muzisch

Havo-huisregels

Leerlingeninfo nummer 1

Leerlingenstatuut 2009



Reglement Raad van Toezicht

Schoolgids 2010/2011

Spelregels in de sportklassen

Statuten Stichting Openbaar Voortgezet Onderwijs Tilburg

VMBO-huisregels

Wegwijs voor personeel

Wegwijs voor stagiaires

### Elektronische bronnen

#### **www.echr.coe.int**

www.echr.coe.int > Case-law > Decisions and judgments > HUDOC-database, datum 24 april 2010.

#### **www.onderwijsgeschillen.nl**

www.onderwijsgeschillen.nl > Adviezen > Archief adviezen, datum 18 april 2011.

#### **www.stichtingloot.nl**

www.stichtingloot.nl > Wat zijn Topsport Talentscholen?, datum 18 februari 2011.

#### **www.tilburg.nl**

www.tilburg.nl > Naar gemeente Tilburg > Publicaties > Besluiten college > Aanwijzing psycholoog in het kader van de leerplicht, datum 4 april 2011.

www.tilburg.nl > Naar gemeente Tilburg > Publicaties > Besluiten college > Wijziging instructie leerplichtambtenaar in verband met de invoering kinderbijslagmaatregel, datum 4 april 2011.

#### **www.vo-raad.nl**

www.vo-raad.nl > Speciaal voor leden > Veel gestelde vragen > VO-juridisch > Veiligheid en kwaliteit > Overzicht bevoegdheden, datum 24 maart 2011.

www.vo-raad.nl > VO-juridisch > Veiligheid > Mag de school mobiele telefoons innemen, datum 21 april 2011.

#### **www.willem2.nl**

www.willem2.nl > Algemeen > Schoolgids, datum 24 maart 2011.

www.willem2.nl > Home, datum 28 februari 2011.

### Wetgeving

Algemene Kinderbijslagwet

Algemene Wet Bestuursrecht

Besluit vrijstelling leerplicht trekkende bevolking

Burgerlijk Wetboek

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden

Grondwet

Inrichtingenbesluit Wet op het voortgezet onderwijs

Regeling Bestuursoverdracht Rijksscholen

Wetboek van Strafrecht

Wet Dualisering Gemeentebestuur

Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur

Wet medezeggenschap op scholen

Wet op het voortgezet onderwijs

#### Beleidsregels

Aanwijzing Halt-afdoening

Aanwijzing strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Beleidsregel verstrekking loot-licentie VO

Handhaving strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim

#### Kamerstukken

Aanhangsel Handelingen II 2010/11, 32.500 nr. 165

Kamerstukken II 2009/10, 32.356, nr.2 (Wetsvoorstel).

Kamerstukken II 1994/95, 24.138, nr.3 (MvT).

Kamerstukken II 1988/89, 21.221, nr.3 (MvT).

Kamerstukken II 1988/89, 21.259, nr.2 (Wetsvoorstel).

#### Jurisprudentie

**Europese hof voor bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden**

EHRM 18 december 1996, NJ 1999, 337

EHRM 24 september 1997, nr. 93/1996/712/909 (Garyfallou Aebe vs Greece)

EHRM 25 maart 1993, *NJ* 1995, 725 (Costello & Roberts vs UK)

EHRM 25 februari 1982, nr. 7511/76, 7743/76 (Campbell & Cosans vs UK)

### **Rechtbank**

Rb. Amsterdam 15 mei 2007, *LJN* BA5260

Rb. Amsterdam 10 februari 1994, *KG* 1994, 84

Rb. Arnhem 18 november 2009, *LJN* BK6615

Rb. Arnhem 17 november 2004, *NJF* 2005, 88

Rb. Breda 7 maart 2008, *LJN* BD0015

Rb. Haarlem 5 augustus 2008, *LJN* AU0590

Rb. Haarlem 16 april 2008, *LJN* BD0171

Rb. Haarlem 28 januari 2008, *LJN* BC3873

Rb. Haarlem 14 april 2006, *LJN* AW2338

Rb. Haarlem 21 maart 2003, *LJN* AF6131

Rb. Haarlem 4 februari 1994, *KG* 1994, 97

Rb. Leeuwarden 6 december 1988, *LJN* AH2499

Rb. Middelburg 27 juli 2001, *LJN* AB2872

Rb. 's-Gravenhage 11 augustus 2010, *LJN* BN3759

Rb. 's-Gravenhage 20 februari 2007, *LJN* AZ8894

Rb. 's-Hertogenbosch 8 mei 2003, *LJN* AF8350

### **Geschillen- en adviescommissies**

LKC PO, VO en BVE 19 juni 2002, nr. 02018