

## **Uitspraak**

Zaaknummer: 200505727/1  
Publicatie datum: woensdag 16 november 2005  
Tegen: de Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Almere  
Proceduresoort: Hoger beroep  
Rechtsgebied: Kamer 3 - Hoger Beroep - Overige

---

200505727/1.  
Datum uitspraak: 16 november 2005

### **AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Almere,  
appellante,

tegen de uitspraak in zaak nos. AWB 05/324 EN AWB 05/142 van de  
voorzieningenrechter van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 19 mei 2005 in  
het geding tussen:

[verzoekers rechtbank], wonend te [woonplaats]

en

appellante.

#### **1. Procesverloop**

Bij besluit van 14 maart 2005 heeft de Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Almere (hierna: de Bestuurscommissie) de bezwaren van [verzoekers rechtbank] (hierna: de ouders), gericht tegen de weigeringen van de Openbare Scholengemeenschappen De Meergronden en Helen Parkhurst te Almere (hierna: Helen Parkhurst en De Meergronden) om hun dochter [naam dochter] toe te laten als leerling van deze scholen voor regulier voorgezet onderwijs, ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 mei 2005, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Zwolle-Lelystad (hierna: de voorzieningenrechter), met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), het daartegen door de ouders ingestelde beroep gegrond verklaard, de bestreden beslissing op bezwaar van 14 maart 2005 vernietigd en bij wijze van voorlopige voorziening de Bestuurscommissie opgedragen vóór 1 juli 2005 een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Bestuurscommissie bij brief van 30 juni 2005, bij de Raad van State ingekomen op 1 juli 2005, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 29 juli 2005 hebben de ouders van antwoord gediend.

Bij besluit van 26 september 2005 heeft de Bestuurscommissie, opnieuw beslissend op de bezwaren van de ouders, deze bezwaren wederom ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 oktober 2005, waar de Bestuurscommissie, vertegenwoordigd door mr. G.P.F. van Duren, advocaat te 's-Hertogenbosch, [voorzitter] van het College van Bestuur van de Bestuurscommissie alsmede [rector] van De Meergronden, en [verzoeker rechtbank] in persoon, bijgestaan door mr. I.P.M. Boelens, advocaat te Zeist, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 27, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO), voorzover hier van belang, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor elke soort van scholen of voor afdelingen van die scholen voorwaarden voor de toelating en voorschriften omtrent verwijdering en voorwaardelijke bevordering worden vastgesteld.

2.1.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Inrichtingsbesluit WVO beslist het bevoegd gezag over de toelating van leerlingen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Inrichtingsbesluit WVO, voorzover hier van belang, kan tot het eerste leerjaar van een school als leerling slechts worden toegelaten degene die afkomstig is van een school voor basisonderwijs of een speciale school voor basisonderwijs als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs en aan het einde van het schooljaar de leeftijd van 14 jaar heeft bereikt.

2.1.2. Ingevolge artikel XII, tweede lid, van de Regeling Leerlinggebonden Financiering (Stb. 2002, nr. 631, hierna: de LGF), voorzover hier van belang, adviseert de door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ingestelde Adviescommissie voor toelating en begeleiding (hierna: de ACTB) met betrekking tot een leerling met een indicatie op verzoek van de ouders of het bevoegd gezag van de betreffende school over de toelating dan wel over de besteding van het leerlinggebonden budget.

Ingevolge artikel XII, derde lid, van de LGF adviseert de ACTB in alle gevallen waarin de ouders bezwaar aantekenen tegen een besluit van het bevoegd gezag van de school over toelating of besteding van het leerlinggebonden budget.

Uit de parlementaire geschiedenis van de LGF (Kamerstukken II, 2000/2001, 27728, nr. 7, blz. 25-26) blijkt dat in overleg tussen ouders en reguliere school dient te worden gezien of het onderwijs zo kan worden afgestemd op de behoeften van de leerling met een handicap dat kwalitatief goed onderwijs kan worden geboden. Bij een concreet verzoek om toelating van een gehandicapte leerling zal het bevoegd gezag een beslissing moeten nemen gegeven de specifieke omstandigheden van die individuele leerling en dient het bevoegd gezag te kunnen aantonen dat hij ondanks het kunnen beschikken over een leerlinggebonden budget en ondersteuning van het (voortgezet) speciaal onderwijs niet in staat is aan de betreffende leerling voldoende op de behoeften afgestemd kwalitatief goed onderwijs te bieden. De combinatie van school- en leerlingfactoren, i.c. de draagkracht van een school, is bepalend voor de beslissing.

2.2. De ACTB heeft ten behoeve van het besluit van 14 maart 2005 op

grond van artikel XII, derde lid, van de LGF op 21 oktober 2004 geadviseerd bij de beantwoording van de vraag of De Meergronden voldoende draagkracht heeft om [naam dochter] op te vangen, te onderzoeken wat nodig is om [naam dochter] op de school te kunnen laten functioneren, welke middelen de school ter beschikking staan, wat mogelijk is op basis van deze middelen en waarom de school niet in staat is om [naam dochter] kwalitatief goed onderwijs te kunnen bieden dat afgestemd is op haar behoeften. Tussen partijen is niet in geschil dat dit ook geldt voor het verzoek om toelating tot Helen Parkhurst.

2.2.1. De voorzieningenrechter heeft de beslissing op bezwaar van 14 maart 2005 vernietigd, omdat deze beslissing niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en onvoldoende deugdelijk is gemotiveerd. Hiertoe heeft de voorzieningenrechter overwogen dat de vier onderzoeksvragen, die door de ACTB in het advies van 21 oktober 2004 zijn geformuleerd, niet zijn beantwoord en niet is gebleken dat de Bestuurscommissie hiernaar onderzoek heeft verricht.

De voorzieningenrechter heeft de Bestuurscommissie opgedragen vóór 1 juli 2005 een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen waarin alsnog concreet en uitgebreid op alle vier de door de ACTB genoemde onderzoeksvragen wordt ingegaan. Deze vragen zouden expliciet ter bestudering en beantwoording dienen te worden voorgelegd aan de kinder- en jeugdpsycholoog C.A. Verschoor (hierna: mevrouw Verschoor), die reeds eerder op verzoek van de ouders een onderzoek naar de mogelijkheden van [naam dochter] had verricht. Bovendien past het volgens de voorzieningenrechter bij een zorgvuldige voorbereiding dat tevens een onderwijskundig advies wordt gevraagd en dat bij dat advies de met [naam dochter] in Engeland binnen het regulier klassikaal onderwijs opgedane ervaringen worden betrokken.

Bij uitspraak van 18 augustus 2005 heeft de Voorzitter van de Afdeling bij wijze van voorlopige voorziening bepaald dat de Bestuurscommissie geen uitvoering hoeft te geven aan de door de voorzieningenrechter getroffen voorlopige voorziening, en gelast dat de Bestuurscommissie vóór 26 september 2005 de nieuwe beslissing op bezwaar neemt, welke beslissing, tezamen met het rapport van de Stichting Leerlingenzorg Almere (hierna: de SLA), waarin met name wordt ingegaan op de vier punten van onderzoek vermeld in het rapport van de ACTB, uiterlijk op 26 september 2005 aan de Afdeling wordt voorgelegd.

2.3. In het hoger beroepschrift van 30 juni 2005 heeft de Bestuurscommissie, samengevat weergegeven, aangevoerd dat de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat de beslissing op bezwaar van 14 maart 2005 niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en onvoldoende deugdelijk is gemotiveerd.

2.3.1. Dit betoog faalt. De Afdeling stelt vast dat de Bestuurscommissie het gelet op het advies van de ACTB noodzakelijk heeft geacht nader onderzoek te verrichten naar de vraag of aan [naam dochter] binnen de onderhavige scholen kwalitatief goed onderwijs kan worden geboden, afgestemd op haar behoeften. Ten behoeve van de beslissing op bezwaar van 14 maart 2005 is dit onderzoek echter niet ingesteld, maar heeft de Bestuurscommissie de door de ACTB geformuleerde vragen zelf beantwoord. Hierbij is gebruik gemaakt van de rapportage van mevrouw Verschoor, van wie de Bestuurscommissie in het hoger beroepschrift heeft gesteld dat zij niet in staat kan worden geacht op verantwoorde wijze onderzoek te doen naar de onderzoeksvragen van de ACTB en daaromtrent te rapporteren. De Afdeling

is, reeds gelet hierop, met de voorzieningenrechter van oordeel dat het besluit van 14 maart 2005 niet wordt gedragen door een deugdelijke motivering. Dit besluit is derhalve terecht vernietigd.

2.4. Bij besluit van 26 september 2005 heeft de Bestuurscommissie opnieuw op de bezwaren van de ouders beslist en deze bezwaren wederom ongegrond verklaard. De Afdeling stelt vast dat dit besluit niet tegemoet komt aan de bezwaren van de ouders. Nu het hoger beroep tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter uitsluitend door de Bestuurscommissie is ingesteld en de ouders beroep hadden ingesteld tegen het door de voorzieningenrechter vernietigde besluit van 14 maart 2005, moeten de ouders, gelet op de artikelen 6:18 en 6:19 in verbinding met artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) geacht worden beroep te hebben ingesteld tegen het besluit van de Bestuurscommissie van 26 september 2005, zodat dit besluit deel uitmaakt van het onderhavige geding.

2.5. In het besluit van 26 september 2005 heeft de Bestuurscommissie zich op het standpunt gesteld dat [naam dochter] cognitief in staat moet worden geacht om met de nodige aanpassingen deel te nemen aan het reguliere voortgezet onderwijs in klassikaal verband en dat voldoende perspectief bestaat dat haar leerachterstanden niet zodanig zijn dat daaruit een belemmering voor die deelname voortvloeit. De toelating van [naam dochter] is volgens de Bestuurscommissie op dit moment evenwel onhaalbaar omdat de aanwezigheid van [naam dochter] en haar persoonlijk begeleider in de klas een forse aanslag betekent op de aanpassingscapaciteiten van de docent en de leerlingen en de school ervoor heeft te waken dat het bieden van opvang van en adequaat onderwijs aan [naam dochter] niet ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs aan de overige leerlingen en geen gevaar vormt voor overschrijding van de belastbaarheid van de betrokken docenten. Hierbij heeft de Bestuurscommissie erop gewezen dat eerst een noodzakelijk moeizaam en langdurig veranderingsproces dient te worden gevolgd om tot onderwijs in een zogenoemde inclusieve setting te komen. Omdat de toelating een onvoorwaardelijk en onherroepelijk karakter heeft, waaruit voor ouders en leerling onmiddellijke en ongeclausuleerde aanspraken op adequaat onderwijs volgen, acht de Bestuurscommissie mede op grond daarvan een toelating van [naam dochter] niet mogelijk. Bovendien is de Bestuurscommissie van mening dat het budget leerlinggebonden financiering van maximaal € 2.820,00 per schooljaar ontoereikend is voor de opvang en begeleiding van [naam dochter] en sluit zij private financiering op principiële en beleidsmatige gronden uit. De Bestuurscommissie heeft hieraan toegevoegd dat slechts door een toelating van [naam dochter] tot de Stichting Gewoon Anders of het Orthopedagogisch Didactisch Centrum OPDC en van daaruit een in eerste instantie beperkte plaatsing in het regulier voortgezet onderwijs, een dergelijk veranderingsproces zou kunnen worden doorlopen.

2.5.1. De ouders hebben ter zitting betoogd dat [naam dochter] niet anders is dan een gewone leerling, dat zij in Engeland op de "Lister Community School" klassikaal regulier voortgezet onderwijs heeft kunnen volgen en dat zij, nu de Bestuurscommissie van mening is dat zij in staat moet worden geacht klassikaal regulier onderwijs te volgen, moet worden toegelaten. Noch het rapport van de SLA, noch het besluit van de Bestuurscommissie van 26 september 2005 bevat volgens de ouders overtuigende argumenten om te komen tot een afwijzende beslissing. De Bestuurscommissie is huns inziens in dit besluit ten onrechte uitgegaan van een budget

leerlinggebonden financiering van € 2.820,00, aangezien daarnaast een bedrag van € 2.614,00 beschikbaar is voor ambulante begeleiding en bovendien het persoonsgebonden budget kan worden gebruikt om naar een reguliere school te gaan. De ouders hebben er vervolgens op gewezen dat op Helen Parkhurst reeds eerder een leerling met vergelijkbare beperkingen als [naam dochter] is toegelaten. Tot slot voeren de ouders aan dat het door de Bestuurscommissie voorgestelde alternatief niet reëel is en voorbijgaat aan de keuzevrijheid van de ouders.

2.5.2. De Afdeling stelt voorop dat de ouders bij het plaatsen van [naam dochter] op een school weliswaar een keuzevrijheid hebben, maar deze keuzevrijheid kan, zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de LGF, worden beperkt door een combinatie van school- en leerlinggebonden factoren, zoals in dit geval de draagkracht van de school. Zoals ook de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 26 juli 1999, inzake nr. H01.98.1591 (aangehecht), waarin de plaatsing van [naam dochter] op een reguliere basisschool onderwerp van geschil was, kunnen zowel pedagogisch-didactische als organisatorische bezwaren aan toelating in de weg staan. De aan de Bestuurscommissie op grond van artikel 27, eerste lid, van de WVO, in samenhang met artikel 2, eerste lid, van het Inrichtingsbesluit WVO toekomende bevoegdheid om op verzoeken om toelating van leerlingen te beslissen is een discretionaire bevoegdheid. De maatstaf bij de te verrichten toetsing is niet de eigen beoordeling van de Afdeling over de toelating van [naam dochter] op een van genoemde scholen in Almere, maar de vraag of grond bestaat voor het oordeel dat de Bestuurscommissie kon weigeren [naam dochter] op deze scholen toe te laten.

De Afdeling stelt vast, dat niet in geschil is dat [naam dochter], met alle beperkingen van dien, in staat moet worden geacht klassikaal regulier voortgezet onderwijs te volgen. De mogelijkheden van [naam dochter] zelf staan dan ook naar het oordeel van de Afdeling een toelating tot het regulier voortgezet onderwijs in beginsel niet in de weg. Hieruit volgt echter nog niet dat [naam dochter] thans tot dat onderwijs moet worden toegelaten. De Afdeling overweegt dat de SLA ten aanzien van de draagkracht van de school in het onderwijskundig advies heeft gesteld dat het voor het bieden van de noodzakelijke kwaliteit en veiligheid nodig is dat vooraf een goed leerplan is gemaakt, dat dit door alle betrokkenen gedragen wordt en dat de attitude en de noodzakelijke leer- en hulpmiddelen voorradig zijn. Dit betekent dat de onvoorwaardelijke toelating van [naam dochter] zorgvuldig zal moeten worden voorbereid om te voorkomen dat de grenzen van de belastbaarheid van de docenten en van de overige leerlingen worden overschreden en om zodoende de kwaliteit van het onderwijs aan zowel [naam dochter] als aan de overige leerlingen te kunnen waarborgen. Uit de ervaring van de school met de door de ouders genoemde leerling met vergelijkbare beperkingen als die van [naam dochter] die is toegelaten op Helen Parkhurst, is gebleken dat in dat geval bedoelde grenzen zijn bereikt en dat de school moeite heeft de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. Door de Bestuurscommissie is in het besluit van 26 september 2005 en ter zitting aannemelijk gemaakt dat de vrees dat een onvoorwaardelijke toelating van [naam dochter] zonder een gedegen voorbereiding van de school en de docenten zal leiden tot overbelasting van de docenten voorstelbaar is. De docenten zijn, anders dan hun collega's in Engeland, niet opgeleid voor het geven van onderwijs aan gehandicapte leerlingen en hebben hier geen ervaring mee. Bovendien is het, omdat de wet slechts een onvoorwaardelijke toelating kent, niet mogelijk een leerling voorwaardelijk toe te laten, om op die manier geleidelijk ervaring op te doen en toe te

werken naar een onvoorwaardelijke toelating. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat het budget leerlinggebonden financiering dat de school ter beschikking staat toereikend is voor de noodzakelijke en wenselijke aanpassingen binnen de school, omdat de school slechts zeker is van een jaarlijks terugkerend budget leerlinggebonden financiering van € 2.820,00. Het bedrag voor ambulante begeleiding komt, zoals de Bestuurscommissie ter zitting onweersproken heeft betoogd, in Almere niet aan de school ten goede maar aan de Stichting Gewoon Anders. De school kan hierop geen aanspraak maken. Derhalve heeft de Bestuurscommissie zich niet ten onrechte op het standpunt gesteld dat het budget leerlinggebonden financiering ontoereikend is voor de opvang en begeleiding van [naam dochter].

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, bestaat geen grond voor het oordeel dat de Bestuurscommissie niet heeft kunnen besluiten [naam dochter] de toelating tot het regulier voortgezet onderwijs te weigeren.

2.6. Het hoger beroep van de Bestuurscommissie tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van 19 mei 2005 is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd. Het beroep dat de ouders geacht moeten worden te hebben ingesteld tegen het besluit van de Bestuurscommissie van 26 september 2005 is eveneens ongegrond.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zwolle-Lelystad van 19 mei 2005;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van de Bestuurscommissie Openbaar Onderwijs Almere van 26 september 2005 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. Ch.W. Mouton, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Groenendijk, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Groenendijk  
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 november 2005

164-420.