

Rechten en plichten bij schoolwisseling in het Amsterdamse voortgezet onderwijs

Door: Rosalie Anstadt

Inleverdatum: 28 november 2022

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Paragraaf 1: Toelating, verwijdering en zorgplicht	4
1.1: Toelating	4
1.2: Verwijdering	4
1.3: Zorgplicht	5
Paragraaf 2: Gebrek aan een transparant toelatingsbeleid	7
2.1: Situatie in Amsterdam	7
2.2: Procedure schoolwisseling in het voortgezet onderwijs 2022	7
Paragraaf 3: Mismatch in vraag- en aanbod in Amsterdams voortgezet onderwijs	9
3.1: Mismatch vraag en aanbod	9
3.2: OSVO	9
Conclusie	11
Literatuurlijst	12

Inleiding

De Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO) krijgt regelmatig casussen binnen van leerlingen uit het Amsterdamse voortgezet onderwijs die van school willen wisselen. Iedere casus is uniek als het gaat om de reden waarom de leerling moet of wil wisselen en de wensen voor een nieuwe school. Maar allemaal lopen de leerlingen tegen dezelfde problemen aan: een gebrek aan een transparant toelatingsbeleid en een mismatch tussen vraag en aanbod in het voortgezet onderwijs.

OCO informeert en adviseert ouders, leerlingen en studenten over rechten en plichten in het onderwijs. Om schoolwisselaars in de toekomst beter van dienst te kunnen zijn, staat de volgende onderzoeksvraag in deze paper centraal: wat zijn de rechten en plichten van leerlingen en het bevoegd gezag bij schoolwisseling in het voortgezet onderwijs?

Om antwoord te geven op deze vraag is de paper opgedeeld in drie paragrafen. Paragraaf één gaat over de wet- en regelgeving voor toelating, verwijdering en zorgplicht die relevant is voor schoolwisselaars in het voortgezet onderwijs. Paragraaf twee gaat over het gebrek aan een transparant toelatingsbeleid op scholen. Paragraaf drie behandelt de mismatch in vraag en aanbod in het Amsterdamse voortgezet onderwijs en wat daarbij de verantwoordelijkheid is van de schoolbesturen. De paper wordt afgesloten met een conclusie.

Hoofdstuk 1: Toelating, verwijdering en zorgplicht

OCO informeert ouders en leerlingen over hun rechten en plichten in het onderwijs. Voor schoolwisselaars zijn hierbij de artikelen over toelating, verwijdering en de zorgplicht relevant.

1.1 Toelating

Schoolwisselaars zijn net als iedere andere leerling leerplichtig. Dit betekent dat de leerling ingeschreven moet staan op een school en die regelmatig moet bezoeken. Een leerling die van school wisselt moet zijn huidige school blijven bezoeken totdat een nieuwe school hem toelaat. Ouders moeten hun kind, indien mogelijk tien weken voor de gevraagde ingangsdatum, schriftelijk aanmelden bij een school. Daarbij geven ze aan welke school, of scholen zij nog meer om toelating hebben verzocht.¹

Het bevoegd gezag beslist over de toelating van een leerling tot een school voor voortgezet onderwijs² en baseert zich bij toelating tot het eerste leerjaar op het schooladvies.³ Het bevoegd gezag mag de toelating van nieuwe leerlingen in de volgende situaties weigeren:

- De school is vol;
- De school geeft na zorgvuldig onderzoek aan niet aan de extra ondersteuningsbehoefte te kunnen voldoen;
- De school stelt specifieke voorwaarden voor kennis en/of vaardigheden;
- Ouders willen geen relevante informatie verstrekken, waardoor de school de eventuele ondersteuningsbehoefte van de leerling niet kan vaststellen en daardoor ook niet kan beoordelen of de school de juiste ondersteuning kan bieden;
- Ouders en/of leerling staan niet achter de godsdienst of levensbeschouwing van de school.

Het bevoegd gezag moet bovenstaande weigeringsgronden duidelijk formuleren in de schoolgids en dit beleid consequent hanteren.⁴

In de meeste gevallen hoort een leerling binnen enkele weken of het bevoegd gezag hem toelaat of weigert op basis van (één van) bovenstaande argumenten. Maar in sommige gevallen heeft het bevoegd gezag meer tijd nodig om een besluit te nemen over toelating. Bijvoorbeeld als een leerling extra ondersteuningsbehoeften heeft en de school moet onderzoeken of het hierin kan voorzien. Toch moet het bevoegd gezag volgens de wet zo spoedig mogelijk beslissen over toelating en uiterlijk binnen zes weken na de dag van ontvangst van de aanmelding. Als het bevoegd gezag binnen dit termijn geen beslissing kan nemen, deelt zij dit mee aan de ouders en heeft ze hier nog maximaal vier weken extra de tijd voor.⁵

1.2 Verwijdering

Het bevoegd gezag kan een leerling van school verwijderen.⁶ Bijvoorbeeld bij onvoldoende leerresultaten of bij een ernstig incident waarbij de schoolregels zijn overtreden. Het bevoegd gezag kan een leerplichtige leerling echter pas definitief verwijderen na overleg met de Onderwijsinspectie. Het doel van dit overleg is nagaan op welke andere wijze de leerling onderwijs zal kunnen volgen.⁷ Definitieve verwijdering van een leerplichtige leerling vindt pas plaats nadat het bevoegd gezag een nieuwe

¹ art 8.8 lid 1 WVO 2020

² art. 8.6 lid 1 WVO 2020

³ art. 8.6 lid 2 WVO 2020

⁴ art. 2.92 lid 1g WVO 2020

⁵ art. 8.8 lid 2 WVO 2020

⁶ art. 8.15 lid 1 WVO 2020

⁷ art. 8.15 lid 3 WVO 2020

school heeft gevonden die bereid is de leerling toe te laten.⁸ Het schoolbeleid inzake schorsing en verwijdering staat in het leerlingenstatuut en vaak ook in de schoolgids.

Als het bevoegd gezag een nieuwe school heeft gevonden voor de leerling, dan heeft zij aan haar inspanningsplicht voldaan. Wil de leerling het aanbod van de nieuwe school echter niet aannemen, dan moet hij zelf op zoek naar een nieuwe school. Bij een gedwongen schoolwisseling vanwege een ernstig overtreding van de schoolregels kan het in de praktijk echter lastig zijn voor een leerling om zelf een nieuwe school te vinden. Het bevoegd gezag van de school van aanmelding mag namelijk als eis stellen dat ouders schoolinformatie over de leerling delen.⁹ En als hierin staat dat de leerling verwijderd is wegens ernstig wangedrag, kan het bevoegd gezag de leerling de toelating weigeren. Zo kan het bevoegd van de school van aanmelding aangeven dat ze op basis van het leerlingdossier twijfels heeft of de veiligheid van haar zittende leerlingen gewaarborgd is als de leerling wordt toegelaten. Ook kan ze aangeven dat ze op basis van het dossier verwacht dat de leerling veel begeleiding nodig heeft bij bijvoorbeeld emotieregulatie en dat de school dit niet kan bieden. De school moet hierbij wel grondig onderzocht hebben of het echt niet aan deze ondersteuningsbehoefte kan voldoen.

In de praktijk doen scholen dit echter niet altijd. Ook komt het voor dat scholen in dit soort situaties zeggen dat ze vol zitten, terwijl dit niet het geval is. Dit is wettelijk uiteraard niet toegestaan. Om dit te voorkomen wordt ouders aangeraden een schriftelijke afwijzing van de school te vragen, waarin duidelijk beargumenteerd wordt waarom een leerling niet wordt toegelaten. Ouders kunnen deze informatie gebruiken als zij in bezwaar willen gaan tegen het besluit.

Het omgekeerde komt overigens ook voor: ouders en leerlingen die niet transparant zijn over de reden van schoolwisseling en zo hopen toegelaten te worden. Toch slagen zij hier in de praktijk veelal niet in. Scholen mogen een leerling namelijk weigeren toe te laten als ouders geen relevante informatie verstrekken. Bij in- en uitschrijving wisselen scholen leergegevens en begeleidingsgegevens uit.¹⁰ Bij algemene maatregel van bestuur worden deze gegevens gespecificeerd. In het Besluit uitwisseling begeleidingsgegevens staat een lange opsomming, waaronder in artikel 5 lid 3: "Indien sprake is van een sociaal-emotionele problematiek wordt de aard daarvan beschreven".

1.3 Zorgplicht

Voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben en vrijwillig van school willen wisselen is art. 8.9 van WVO 2020 relevant. In dit artikel staat dat het bevoegd gezag van de school waar de leerling zich aanmeldt beoordeelt of de leerling extra ondersteuning nodig heeft. Als een leerling op de huidige school al extra ondersteuning krijgt is de kans groot dat hij die op de nieuwe school ook weer nodig heeft. Voor de beoordeling kan het bevoegd gezag van de school van aanmelding de ouders verzoeken om gegevens te overleggen over stoornissen, handicaps of beperkingen in de onderwijsparticipatie.¹¹

Voor een leerling die extra ondersteuning krijgt en vrijwillig van school wil wisselen heeft de huidige school geen inspanningsplicht om een nieuwe school te zoeken. Hij staat immers gewoon ingeschreven op een school die voorziet in de ondersteuningsbehoefte en hoeft niet verplicht van school te wisselen. Pas als de leerling vanwege zijn extra ondersteuningsbehoefte verplicht van school moet wisselen, bijvoorbeeld omdat de huidige school hierin niet meer kan voorzien, heeft de huidige school een

⁸ art. 8.15 lid 2 WVO 2020

⁹ art. 8.9 lid 1 WVO 2020

¹⁰ art 8.17 lid 5 WVO 2020

¹¹ art. 8.9 lid 1 WVO 2020

zorgplicht. De leerling kan dan pas worden uitgeschreven als de huidige school een nieuwe school heeft gevonden die bereid is de leerling toe te laten.¹²

Kort samengevat hebben zowel leerlingen als het bevoegd gezag bepaalde rechten en plichten als het gaat om schoolwisseling. Zo moet een leerling die van school wisselt zijn huidige school blijven bezoeken totdat een nieuwe school hem toelaat. Hij heeft recht op een vrije schoolkeuze, maar dit is geen garantie dat hij automatisch op de school van keuze wordt toegelaten. Het bevoegd gezag heeft het recht om in een aantal situaties een leerling de toegang te weigeren. Ze heeft ook een aantal plichten. Zo moet ze bij verwijdering van een leerling een nieuwe school bereid vinden de leerling aan te nemen, alvorens zij hem mag uitschrijven. En een school van aanmelding heeft in het geval van extra ondersteuningsbehoeften van een leerling een onderzoeksplicht.

¹² art. 8.15 lid 2 WVO 2020

Hoofdstuk 2: Gebrek aan een transparant toelatingsbeleid

Minister voor primair en voortgezet onderwijs Dennis Wiersma schreef op 17 maart 2022 een brief aan schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Hierin stelt hij dat uit wetgeving, jurisprudentie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volgt dat schoolbesturen een goed vindbaar en transparant toelatingsbeleid moeten hanteren en dat zij dit consequent moeten toepassen.¹³

Uit onderzoek door Oberon, in opdracht van de minister, blijkt echter dat veel scholen hier niet aan voldoen. Zo staat bij een vijfde van de scholen in het voortgezet onderwijs het toelatingsbeleid niet op schrift. Een klein percentage van de scholen geeft zelfs zelf aan dat hun toelatingsbeleid niet inzichtelijk is voor ouders. Daarnaast blijkt dat weigering van leerlingen in het voortgezet onderwijs lang niet altijd schriftelijk gebeurt, terwijl dit volgens minister Wiersma wel logisch zou zijn met het oog op transparantie, zorgvuldigheid en rechtsbescherming. Zo heeft een ouder de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen een beslissing over de toelating. Maar circa twee derde van de ouders die te maken hebben gehad met een weigering, geeft aan niet te zijn gewezen op deze mogelijkheid.

2.1 Situatie in Amsterdam

Casussen die OCO behandelt bevestigen het beeld dat ouders vaak geen schriftelijke weigering krijgen en dat zij niet gewezen worden op de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen het toelatingsbesluit. In Amsterdam is het toelatingsbeleid tot het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs met de Centrale Loting & Matching bekend én transparant bij ouders en leerlingen. Dit geldt echter niet voor schoolwisselaars. Zij tasten in Amsterdam vaak in het duister welk beleid een school hanteert met betrekking tot zij-instromers, de wachtlijst en hoeveel beschikbare plaatsen er zijn. Populaire scholen zetten vaak op hun website dat ze geen zij-instromers aannemen omdat ze vol zitten. Maar zij zetten er meestal niet bij hoeveel leerlingen er daadwerkelijk in iedere klas zitten. Ouders die op zoek zijn naar een nieuwe school moeten genoegen nemen met deze summiere informatie en kunnen moeilijk controleren of die juist is. En dit gebrek aan een transparant toelatingsbeleid kan ‘cherry picking’ in de hand werken: het selecteren van leerlingen op basis van leerresultaten en/of goed gedrag.

2.2 Procedure schoolwisseling in het voortgezet onderwijs 2022

Om het toelatingsbeleid overzichtelijker en transparanter te maken hebben het Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs Amsterdam-Diemen en OSVO (vereniging van schoolbesturen in het Amsterdamse voortgezet onderwijs) de ‘Procedure schoolwisseling in het voortgezet onderwijs 2022’¹⁴ opgesteld. Zo is afgesproken dat ieder school een overstapcoördinator aanstelt en dat scholen het aantal beschikbare plaatsen regelmatig bijhouden in het leerlingvolgsysteem van het Samenwerkingsverband, LISA. Alle scholen voor voortgezet onderwijs hebben hier inzage in en kunnen zo leerlingen helpen in hun zoektocht naar een nieuwe school. In de praktijk blijkt echter dat lang niet alle scholen op de hoogte zijn van het protocol en het programma LISA. Bovendien zijn veel scholen nalatig in het bijhouden van de beschikbare plaatsen, waardoor gegevens niet up-to-date zijn. Met als gevolg dat leerlingen en scholen regelmatig contact opnemen met het Samenwerkingsverband voor informatie over beschikbare plekken, terwijl het Samenwerkingsverband er in hoofdzaak is voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. En niet voor leerlingen die willen wisselen wegens een verhuizing of een niet passend onderwijsconcept.

¹³ Dennis Wiersma, Brief aan schoolbesturen primair onderwijs en voortgezet onderwijs: [‘Toelatingsbeleid en toegankelijkheid’](#) (Den Haag 17 maart 2022).

¹⁴ Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs Amsterdam-Diemen, [‘Procedure schoolwisseling in het voortgezet onderwijs 2022’](#) (30 april 2022).

Het is een gemiste kans dat niet alle scholen zich aan het protocol houden. Een up-to-date overzicht van scholen die plek hebben zou vermoedelijk tot minder onnodig telefoon- en emailverkeer tussen scholen onderling en scholen en ouders leiden. Bovendien zou het leerlingen veel tijd en stress besparen. Nu zitten zij vaak lange tijd in onzekerheid, met soms dalende schoolprestaties en thuiszitten als gevolg. Hun recht op een ononderbroken ontwikkelingsproces komt hierdoor in het nauw.¹⁵

De taak en verantwoordelijkheid om het protocol beter onder de aandacht te brengen van scholen ligt bij OSVO. Het zou daarom een goede zaak zijn als OSVO alle scholen nadrukkelijk verzoekt om de capaciteit bij te houden in LISA en één of twee bestuurders binnen OSVO dit regelmatig controleren. Ook de Onderwijsinspectie kan hier wellicht een rol bij spelen. Als zij signalen binnenkrijgt dat een schoolbestuur niet transparant is in het toelatingsbeleid voor schoolwisselaars kan zij het bestuur hierop aanspreken.

¹⁵ art 1.4 lid 2 WVO 2020

Hoofdstuk 3: mismatch in vraag- en aanbod in Amsterdams voortgezet onderwijs

Amsterdam heeft ruim tachtig scholen voor voortgezet onderwijs. Daarmee is er meer dan voldoende plek voor leerlingen uit Amsterdam én omstreken om onderwijs te volgen. Sterker nog, er is alleen al in het eerste leerjaar een overcapaciteit van 1.900 plekken. Toch is er sprake van een capaciteitsprobleem in Amsterdam, veroorzaakt door de grote mismatch in vraag en aanbod op scholen voor havo en vwo. Waardoor komt deze mismatch? En wat is hierbij de rol en verantwoordelijkheid van schoolbesturen?

3.1 Mismatch vraag en aanbod

In Amsterdam geldt voor de overstap van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs de Centrale Loting & Matching. Dit lotingsysteem is ontwikkeld omdat een grote groep leerlingen in Amsterdam naar dezelfde scholen wil en hier een beperkte capaciteit is. Dit geldt met name voor leerlingen met een havo/vwo advies, omdat in Amsterdam relatief veel leerlingen dit advies krijgen en zij massaal naar een tiental scholen in de kansrijke stadsdelen Amsterdam Zuid en Centrum willen. Met als gevolg dat jaarlijks gemiddeld 91 procent van de leerlingen met een vmbo-advies op zijn eerste voorkeur terecht komt en slechts 66 procent van de leerlingen met een havo/vwo-advies. Populaire lycea, zoals het Fons Vitae en het Metis Montessori, moeten jaarlijks honderden leerlingen de toegang weigeren.

Voor schoolwisselaars is de mismatch in vraag en aanbod in Amsterdam ook problematisch. Populaire scholen in Amsterdam Zuid en Centrum zitten in vrijwel alle leerjaren vol. Hierdoor zijn schoolwisselaars gedwongen een school te zoeken die niet hun voorkeur heeft. Zo hebben leerlingen die op een lage voorkeur zijn ingeloot en in een later leerjaar alsnog proberen te wisselen, nog steeds een geringe kans om op een school van voorkeur te komen. Zij houden hun gehele schoolcarrière in het voortgezet onderwijs last van een ongunstig lotnummer. En zo wordt hun vrije schoolkeuze belemmerd.

3.2 OSVO

In april 2022 wordt bij de Centrale Loting- en Matching een recordaantal leerlingen uitgeloot van hun eerste voorkeur: 25 procent. Elisabeth Bootsma, voorzitter van stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam (VSA), zegt in een reactie hierop dat schoolbesturen hun verantwoordelijkheid moeten nemen en moeten onderzoeken waarom bepaalde scholen zoveel kinderen trekken en wat scholen die niet gewild zijn daarvan kunnen leren. Ze voegt daaraan toe dat de kwaliteit van onderwijs voorop moet staan en niet het beschermen van zwakke scholen die jaar in jaar uit geen leerlingen trekken. Na ruim dertien jaar betrokkenheid bij schoolkeuze constateert VSA dat scholen met een helder concept, constante kwaliteit en een betrouwbaar en veilig klimaat het meest aantrekkelijk zijn voor leerlingen.¹⁶

In het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) Amsterdam 2015-2020 spreekt OSVO de ambitie uit om rekening te houden met de wensen van ouders en leerlingen. “Optimale kwaliteit is de essentie van het onderwijs waar de schoolbesturen voor staan en voor gaan. Hierbij gaat het niet alleen om formele kwaliteit, zoals de Onderwijsinspectie deze heeft geformuleerd met haar kwaliteitscriteria, maar ook om de gepercipieerde kwaliteit, zoals ouders en leerlingen die ervaren en wensen. De schoolbesturen zijn bereid om samen concrete stappen te nemen en alle benodigde instrumenten te gebruiken om de leerlingen in Amsterdam onderwijs te bieden dat beantwoordt aan deze beide kwaliteitsambities.”¹⁷

Volgens de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam op 1 juli 2020 is OSVO op basis van deze ambitie uit het RPO echter niet wettelijk verplicht om voldoende capaciteit op populaire scholen te bieden, in stand

¹⁶ Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam, [‘Recordaantal kinderen uitgeloot voor de brugklas in Amsterdam’](#) (8 april 2022).

¹⁷ OSVO, [Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen Amsterdam periode 2015-2020](#) (Amsterdam: oktober 2014).

te houden of zelfs uit te breiden. Ten eerste is dit niet mogelijk omdat scholen niet oneindig kunnen doorgroeien en ten tweede is het de vraag of een school met een steeds groeiend aantal leerlingen nog wel in staat blijft kwalitatief goed onderwijs te bieden.¹⁸

Ook al is OSVO volgens de rechter niet verplicht om voldoende capaciteit op populaire scholen te bieden, toch zou het in het belang van Amsterdamse scholieren aanbevelenswaardig zijn als schoolbesturen grondig onderzoeken waarom bepaalde scholen zoveel kinderen trekken en wat scholen die niet gewild zijn daarvan kunnen leren. Want zo lang de mismatch van vraag en aanbod niet onderzocht en aangepakt wordt blijven leerlingen in Amsterdam te maken hebben met teleurstellende lotingsuitslagen en moeizame schoolwisselingen.

¹⁸ RBAMS, 1 juli 2020, [ECLI:NL:RBAMS:2020:3314](#)

Conclusie

Schoolwisselaars in Amsterdam lopen tegen een niet-transparant toelatingsbeleid in het voortgezet onderwijs aan. Scholen maken vaak niet openbaar hoeveel beschikbare plaatsen zij hebben, hoe de procedure voor zij-instromers werkt, wat de lengte is van de wachtlijst en op welke gronden zij een leerling niet toelaten. Vooral leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften worden regelmatig afgewezen, zonder dat de school voldaan lijkt te hebben aan zijn onderzoeksplicht. Uit wetgeving, jurisprudentie en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur volgt echter dat schoolbesturen een goed vindbaar en transparant toelatingsbeleid moeten hanteren en dat zij dit consequent moeten toepassen. Voor schoolwisselaars in Amsterdam is het protocol van het Samenwerkingsverband en OSVO hierbij een geschikt middel. Maar dan moeten scholen zich hier wel aan houden en dat is nu nog niet het geval. OSVO is hiervoor verantwoordelijk en de Onderwijsinspectie kan hierbij een handhavende rol spelen.

De mismatch in vraag en aanbod leidt tot extra problemen bij schoolwisseling in Amsterdam. Vooral voor leerlingen die havo of vwo volgen. Een tiental scholen is zeer populair en biedt schoolwisselaars weinig kans om toegelaten te worden. Zij moeten vaak genoegen nemen met een school die niet aansluit bij hun wensen. Terwijl ook zij recht hebben op een vrije schoolkeuze, kwalitatief goed onderwijs en een ononderbroken ontwikkelingsproces. Een eerste stap om dit probleem op te lossen is een grondig onderzoek door schoolbesturen. Waarom zijn sommige scholen jaar in jaar uit zo aantrekkelijk voor leerlingen en andere niet? En wat kunnen de niet-populaire scholen hiervan leren? Vervolgens kunnen de schoolbesturen actie ondernemen: zwakke scholen krijgen een kwaliteitsimpuls of sluiten de deuren. Het moet namelijk niet zo zijn dat zwakke en/of onaantrekkelijke scholen in bescherming worden genomen, ten koste van leerlingen.

Literatuurlijst

OSVO, *Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen Amsterdam periode 2015-2020* (Amsterdam: oktober 2014).

Samenwerkingsverband voortgezet onderwijs Amsterdam-Diemen, 'Procedure schoolwisseling in het voortgezet onderwijs 2022' (30 april 2022).

Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam, 'Recordaantal kinderen uitgeloot voor de brugklas in Amsterdam' (8 april 2022).

Wiersma, Dennis, 'Brief aan schoolbesturen primair onderwijs en voortgezet onderwijs: Toelatingsbeleid en toegankelijkheid' (Den Haag: 17 maart 2022).