

**Klachtnummer 2023/187**

Advies aan:

het bestuur van [school] te [vestigingsplaats] (verder: het bestuur)

inzake

de klacht van [klagers] (verder: klagers), ouders van [leerling].

I. Verloop van de klachtenprocedure

De landelijke klachtencommissie voor het katholiek onderwijs (verder: de Commissie) heeft op 21 juli 2023 de klacht en het ingevulde klachtenformulier ontvangen. De klacht is gericht tegen [bestuurder], voorzitter van het College van Bestuur (verder: de bestuurder). De Commissie heeft op 12 september 2023 van de bestuurder, een verweer ontvangen.

De Commissie heeft de klacht op een online hoorzitting behandeld op 22 september 2023. De Commissie heeft tijdens deze online hoorzitting de navolgende personen gehoord:

- klagers;
- de bestuurder;
- [manager], bovenschools manager primair onderwijs (verder: de manager)

Feiten en omstandigheden

Verweerder heeft per schooljaar 2022/2023 een nieuwe opzet voor aanmelding en plaatsing van nieuwe leerlingen. De belangrijkste wijziging ten opzichte van het oude beleid is dat ouders keuzevrijheid hebben en voorkeuren kunnen aangeven bij de aanmelding voor een school.

II. Standpunt van klagers

Klagers stellen dat op [plaats] kinderen jarenlang ingedeeld werden door het bestuur, waardoor de scholen onderling niet onderscheidend mogen zijn. Nu hebben ze die mogelijkheid wel, maar zo'n ontwikkeling heeft tijd nodig. De meeste ouders kiezen daardoor nog niet bewust voor een specifieke school, maar voor één die in de buurt is. Belangrijk voor de meeste ouders is dat kinderen uit dezelfde buurt naar dezelfde school gaan en zo ook voor klagers. Klagers wonen dicht bij [school], een school op 10 minuten loopafstand en dit was hun eerste keus. Deze is echter gefuseerd met [school] waar de onderbouw naartoe gaat. Deze school is iets verder voor klagers, maar nog steeds dichtbij en alle kinderen in de buurt gaan er naartoe.

Klagers hebben op 24 februari 2023 de plaatsingsbrief gekregen waarin stond dat hun zoon op [school] was geplaatst omdat [school] vol zat.



### *Redenen van bezwaar tegen plaatsing op [school]*

#### Sociaal

De belangrijkste reden van klagers' bezwaar is het sociale aspect: alle kinderen uit de buurt gaan naar [school]. [plaats] is een hechte gemeenschap, waar vriendengroepen op jonge leeftijd ontstaan. Op latere leeftijd is het heel lastig om er nog tussen te komen. Hun zoon kan niet zelfstandig van en naar vriendjes toe die rondom [school] wonen.

#### Praktisch

Daarnaast brengt de [school] een aantal praktische uitdagingen met zich mee:

- Klagers kunnen niet met de burens afspreken dat zij elkaars kinderen meenemen naar school. Dat betekent dat zij vier keer per dag heen en weer moeten naar de [school], dit naast hun werk en met een jonger broertje op sleeptouw. Op dagen dat klagers beide vroeg moeten beginnen op hun werk is er geen oplossing om hun zoon op school te krijgen.
- Aangezien alle buurkinderen naar de [school] gaan, zou [leerling] tussen meerdere kinderen naar school kunnen lopen, wat veiliger is. Bij de [school] kan dat niet, wat betekent dat hij pas in groep 7 zelfstandig naar school kan gaan.
- De oma past veel op. Zij woont tussen klagers huis en de [school] in. Zij heeft geen rijbewijs en kan niet op de fiets. De [school] is voor haar bereikbaar, de [school] is te ver, het is 23 minuten lopen en langs een ongunstigere route met onder andere drukke wegen.

### *Het verloop van het proces*

Inmiddels hebben klagers alle procedures gevolgd en verweerder allerlei opties voorgelegd om er samen uit te komen, maar zonder succes.

Na het ontvangen van de plaatsingsbrief op 24 februari 2023 hebben klagers als enigen bezwaar ingediend bij de Commissie Aanmelding & Plaatsing. Zij dachten er met verweerder wel uit te zullen komen, omdat zij blijkbaar de enigen waren met dit probleem. Op 4 april 2023, op het einde van de bezwarenperiode, werd hun bezwaar afgewezen in een standaardbrief omdat de regels conform het beleid waren uitgevoerd. In de brief wordt een plek op de wachtlijst aangeboden, dit moest via een mail worden bevestigd. Ook wordt in de brief aangegeven dat klagers bij het bestuur een beroep op de hardheidsformule kunnen doen als zij van mening zijn dat de nieuwe regels erg nadelig uitpakken voor hun kind. Dat vinden klagers en zij zijn in beroep gegaan.

Dit leidde tot een gesprek op 22 mei 2023 met de bestuurder en met een vertrouwenspersoon van de [bestuur] waarbij klagers het sociale aspect en het praktische aspect met betrekking tot plaatsing op De [school] hebben toegelicht. De bestuurder gaf in dit gesprek tegenstrijdige signalen af. In eerste instantie leek de bestuurder in de argumenten van klagers mee te kunnen gaan, maar later in het gesprek kwam zij hierop terug. Zij gaf aan dat het bij een beroep op de hardheidsclausule over ziekte of andere heel ernstige feiten moest gaan.

Tijdens dit gesprek hebben klagers ook het advies gekregen rond te vragen en via Facebook na te gaan of er ouders zijn die willen ruilen. Het bevreedt klagers dat als zij zelf met een ruiloptie komen, hun zoon voorgaat. Maar als bij [bestuur] een plekje vrijkomt, de richtlijnen weer in werking treden.

De bestuurder heeft na het gesprek nog navraag gedaan bij [school], gekeken naar ruilopties en nog een keer gecontroleerd of het beleid goed was gevolgd.

De vertrouwenspersoon gaf na het gesprek het advies contact op te nemen met [school] zelf. Klagers hebben hun zaak toegelicht bij de directeur. Die gaf aan dat de school vol zat, maar dat er vaak nog speling is. De directeur ging het met de onderbouwcoördinator bespreken. De directeur kwam bij klagers terug met slecht nieuws. Na een gesprek met de onderbouwcoördinator bleek er ruimte te zijn

voor hun zoon. Echter na overleg met verweerder bleek dat de school hun zoon geen plaats mocht bieden. Dit had te maken met een nieuw beleid met betrekking tot de wachtlijst, een kind kan alleen geplaatst worden als er plek is voor alle kinderen die niet geplaatst zijn op de school van eerste voorkeur.

Klagers begrijpen niet dat [leerling] niet geplaatst kan worden als er een plekje is voor één kindje. Zij zijn namelijk de enigen die moeite doen en bezwaar maken. Het is voor hun onduidelijk waarom voor hen geen uitzondering kan worden gemaakt.

Op 1 juni 2023 ontvingen klagers een brief, naar aanleiding van het gesprek van 22 mei 2023, waarin gemeld werd dat hun beroep op de hardheidsclausule niet is geslaagd. De reden stond er niet bij. Ook werd tot verbazing van klagers in deze brief vermeld dat er geen wachtlijst was. Op 3 juli 2023 hebben klagers opnieuw een gesprek gehad met verweerder maar ook dit gesprek liep op niets uit. Op 6 juli 2023 hebben klagers, net als andere ouders, een brief gekregen met als inhoud dat er een mogelijkheid is om op een wachtlijst te komen en uitleg over het beleid m.b.t. de wachtlijst. Klagers zijn van mening dat de overige ouders hun plaatsje op de wachtlijst op een presenteerblaadje kregen aangeboden dankzij hun inspanningen.

#### *Klacht*

Het was klagers op het moment dat zij de mogelijkheid kregen om een beroep op de hardheidsclausule te doen niet duidelijk wat de criteria van de hardheidsclausule inhielden. Er werd in eerste instantie ook niet uitgelegd waarom hun beroep niet geslaagd was. Klagers zijn van mening dat hun beroep op de hardheidsclausule gehonoreerd dient te worden.

Klagers stellen dat de communicatie vanuit verweerder over het wel of niet bestaan van een wachtlijst verwarrend en onduidelijk was. Ook was het beleid met betrekking tot de wachtlijst onduidelijk: hun positie en welke factoren invloed hadden op deze positie werden niet helder. Op enig moment bleek dat als er een plekje vrijkomt vrij zou komen op [school], eerst weer gekeken zou worden naar de voorrangsregels. Het feit dat klagers als enigen bezwaar hadden gemaakt, zou niet uitmaken voor hun positie. Klagers vinden dit onterecht: kinderen van ouders die geen bezwaar maken nemen dan een hogere positie op de wachtlijst in en hebben hierdoor een grotere kans op plaatsing. Klagers zijn van mening dat beroep op de bezwaarregeling en hardheidsclausule verschil moet maken voor de positie op de wachtlijst. Klagers vinden dat zij bovenaan de wachtlijst moeten staan.

### III. Standpunt van verweerder

De voorrangsregels die verweerder toepast als een school van eerste voorkeur vol zit houden in dat instromende kinderen met een ouder kind uit het gezin op een school voorrang krijgen, daarna geldt de afstandsregel: de kortste fietsafstand tussen woonadres en de school, via Google Maps, is doorslaggevend.

Conform de vastgelegde criteria zijn 187 leerlingen geplaatst, waarvan 97 % op de school van eerste voorkeur en 3 % op de school van tweede voorkeur. Het ging om 5 leerlingen, waarvan [leerling] er een was. Twee van die vijf wonen zelfs zeer dicht bij de school. Het is dus niet juist dat, zoals klagers stellen, alle kinderen uit het cohort van [leerling] op de 1<sup>e</sup> voorkeur zijn geplaatst. Het bestuur gaat er overigens van uit dat de voorkeuren ná de eerste voorkeur voor ouders ook acceptabel zijn.

Tijdens het gesprek op 22 mei 2023 met de bestuurder, in aanwezigheid van de interne vertrouwenspersoon, hebben klagers de gelegenheid gekregen om hun situatie te schetsen en toe te

lichten waarom de hardheidsclausule naar hun mening toegepast zou moeten worden. De bestuurder gaat een dergelijk gesprek zo blanco mogelijk in en nodigt ouders uit om het hele verhaal te vertellen. Zij vraagt uitdrukkelijk of er punten zijn die hun situatie uitzonderlijker maken dan die van een ander kind. Nadere vragen van klagers naar aanleiding van het gesprek zijn ook nog onderzocht. Op 1 juni 2023 heeft de bestuurder klagers laten weten dat de plaatsing van [leerling] procedureel volgens het plaatsingsbeleid tot stand is gekomen en hun argumenten niet hebben geleid tot herziening van het plaatsingsbesluit.

In deze periode wordt een aanvulling op het plaatsingsbeleid vastgesteld, met instemming van de GMR. De wachtlijst wordt geformaliseerd, met duidelijke criteria en een formele procedure tot plaatsing op de wachtlijst.

Klagers hebben na de brief van 1 juni 2023 contact opgenomen met de externe vertrouwenspersoon en aangegeven zich tot de geschillencommissie te wenden. In de hoop en verwachting de klacht in goed overleg te kunnen oplossen is er een gesprek geweest. De bestuurder, een lid van Commissie Aanmelding en Plaatsing en een vertrouwenspersoon hebben zorgvuldig geluisterd naar klagers en hebben hun feedback op de procedure en communicatie ter harte genomen. Ook heeft de bestuurder het formeel vastgelegde beleid met betrekking tot de wachtlijst toegelicht. Tijdens het gesprek kwamen nog een aantal nieuwe/aanvullende vragen boven. Klagers hebben van de bestuurder op 5 juli 2023 een brief ontvangen waarin zij erkent dat de communicatie in het proces beter had gekund, ook geeft de bestuurder aan hoe de feedback van klagers wordt benut om de communicatie te verbeteren. In de brief worden vervolgens de nog openstaande en aanvullende vragen beantwoord.

De bestuurder is van mening dat het bestuur de volgens bestaand beleid geldende plaatsingsprocedure zorgvuldig heeft gevolgd en zich heeft ingespannen om de klacht van de ouders in goed overleg af te handelen.

Klagers hebben aangegeven dat de (interim)directeur van [school] aan hen had laten weten dat er voor [leerling] nog wel een plaatsje beschikbaar was. De directeur had op dat moment echter geen inzicht in het totaal aantal bezwaren, deze worden op bestuursniveau aangemeld. Ook heeft de directeur niet de bevoegdheid om in het plaatsingsbeleid te treden. Dat klagers zich hierdoor op het verkeerde been gezet voelen begrijpt en erkent het bestuur. De directeur is hierop aangesproken en de groep directieuren is nogmaals goed ingelicht over de procedure voor Aanmelding en Plaatsing.

Klagers hebben verder aangegeven dat ze tegenstrijdige informatie hebben gekregen over de wachtlijst, over de plaats die zij zouden innemen op die lijst. Zoals uitgelegd in de brief van 5 juli 2023 was er aanvankelijk geen formele wachtlijst maar werden wel plaatsingsverzoeken genoteerd en op volgorde van criteria geadministreerd. De wachtlijst is echter tijdens het proces geformaliseerd. In feite is er sprake van het vastleggen van afspraken die eerder informeel werden gehanteerd. Er is dan ook geen sprake van nieuw beleid of een wijziging in het beleid. Wel is het zo dat als ouders zich niet formeel aanmelden conform de formeel vastgelegde afspraken, zij ook geen plaats op de wachtlijst krijgen. Minder formele aanmeldingen betekent minder kinderen op de wachtlijst. Dat dit vastgestelde beleid tot nieuwe vragen heeft geleid begrijpt het bestuur. De bestuurder heeft zich dan ook ingespannen om dit goed uit te leggen en toe te lichten aan klagers. Ook heeft de bestuurder uitgelegd aan klagers dat de objectieve criteria voor plaatsing boven het indienen van bezwaar gaan met betrekking tot de positie op de wachtlijst. Naar mening van het bestuur behoort de wachtlijst een neutraal instrument te zijn, gebaseerd op objectieve criteria. Het aantekenen van bezwaar of een beroep op de hardheidsclausule zorgt binnen dit beleid niet voor een hogere plaats op de wachtlijst.

Klagers zijn tevens van mening dat de criteria om de hardheidsclausule toe te passen niet duidelijk zijn en derhalve voor hen ook niet duidelijk is of zij daar wel of niet aan voldoen. Zowel in de brief van 5 juli 2023 als in de gesprekken met klagers heeft de bestuurder uitgelegd wanneer de hardheidsclausule kan worden toegepast:

- als blijkt dat de plaatsing van een kind procedureel niet conform het plaatsingsbeleid tot stand is gekomen en/of de plaatsing niet voldoet aan de objectieve criteria die daarvoor zijn gesteld;
- als er sprake is van uitzonderlijke omstandigheden waardoor een andere plaatsing gerechtvaardigd is én uitlegbaar naar ouders waarvoor deze niet is of wordt toegepast. Een uitzonderlijke omstandigheid betreft veelal een medische of fysieke beperking van kind of ouders.

Volgens het bestuur is de plaatsingsprocedure voor [leerling] op een juiste wijze doorlopen, hij is conform de criteria geplaatst. De omstandigheden die de ouders aanvoeren zijn niet uitzonderlijk en derhalve heeft het bestuur besloten de hardheidsclausule niet toe te passen. Dat dit voor de ouders een teleurstellende uitkomst is, begrijpt het bestuur. Het plaatsingsbeleid is echter noodzakelijk om de fysieke en onderwijskundige capaciteiten van de scholen niet te overstijgen. Door het beleid consequent toe te passen wil het bestuur garanderen dat elk kind op een gelijke wijze behandeld wordt.

Ook inhoudelijk is verweerder van mening dat het zorgvuldig, conform beleid, heeft gehandeld en zich heeft ingespannen om de klacht in goed overleg af te handelen.

#### IV. Overwegingen van de Commissie

Ter beoordeling van de Commissie ligt of verweerder in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat [leerling] niet aan de criteria van de hardheidsclausule voldoet. Indien de Commissie van oordeel is dat dit het geval is, dient de Commissie te beoordelen of verweerder in redelijkheid heeft kunnen beslissen dat [leerling] niet de eerste positie op de wachtlijst inneemt. Klagers klagen tevens over onduidelijke communicatie en beleid aan de kant van verweerder.

##### *Verloop van de procedure*

Nadat hun bezwaar was afgewezen bij de Commissie Aanmelding en Plaatsing hebben klagers bij de bestuurder een beroep gedaan op de hardheidsclausule. De bestuurder heeft vervolgens wederom vastgesteld dat de plaatsing van [leerling] procedureel volgens het plaatsingsbeleid tot stand is gekomen, hetgeen de eerste stap is bij een beroep op de hardheidsclausule. Daarna is zij gekomen tot een beoordeling van de argumenten van klagers.

In de “Aanmelding vierjarigen Basisscholen [plaats] editie 2021” staat onder het kopje “Bevoegdheid schoolbestuur” de hardheidsformule beschreven: *“Het bestuur van [bestuur] kan bij uitzondering afwijken van de regels. Deze uitzonderingsmogelijkheid heet een hardheidsclausule. U kunt het schoolbestuur vragen om de hardheidsclausule te gebruiken. Bijvoorbeeld als u vindt dat de regels voor u of uw kind erg nadelig zijn. Let op: het schoolbestuur is degene die beslist en kijkt alleen af van de regels in heel bijzondere gevallen”.*

De Commissie overweegt, op basis van de stukken en hetgeen tijdens de hoorzitting door partijen naar voren is gebracht, als volgt.

### *Hardheidsclausule*

Klagers hebben bij hun beroep op de hardheidsclausule als belangrijkste argument het sociale aspect aangevoerd; alle kinderen in de buurt gaan naar [school]. Verweerder heeft dit betwist, uit het cohort van [leerling] zijn in totaal 5 kinderen niet geplaatst op [school] waarvan er twee zelfs zeer dicht bij die school wonen. Het is de Commissie niet gebleken dat dit anders zou zijn. De Commissie oordeelt dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen beslissen het sociale aspect niet uitzonderlijk genoeg te vinden om de plaatsingsbeslissing te heroverwegen. Dit aspect geldt immers ook voor de 4 overige kinderen.

Het tweede aspect dat klagers aanvoeren is het praktische aspect. Zij werken beide en het halen en brengen van [leerling] wordt bij de verder gelegen school een stuk lastiger. Ook speelt de oma een grote rol, die kan niet op de fiets met [leerling] en heeft geen rijbewijs. Ook hier oordeelt de Commissie dat het bestuur geen onjuiste afweging heeft gemaakt. Het praktische aspect is een aspect dat ook bij de ouders van de 4 overige kinderen zal spelen en derhalve niet zo uitzonderlijk dat de school het besluit moet heroverwegen. Het feit dat de oma bij het halen en brengen van [leerling] een grote rol speelt is wel een bijzonder aspect. De Commissie onderkent de belangrijke rol die grootouders spelen bij de opvang van kleinkinderen. Echter het argument kan niet gelden als dermate uitzonderlijk dat beroep hierop moet slagen. Verweerder heeft in redelijkheid kunnen beslissen het beroep van klagers op de hardheidsclausule niet te honoreren. De klacht is wat dit onderdeel betreft ongegrond.

### *WachtlIJst*

Verweerder stelt dat het huidige beleid ten opzichte van de wachtlIJst ook reeds gold toen er geen oftewel een "informele" wachtlIJst was. Het beleid van verweerder houdt in dat de voorrangregels voor *plaatsing* ook gebruikt worden om de positie op de wachtlIJst te bepalen. Klagers zijn van mening dat dit beleid niet klopt, het zou voor hun positie op de wachtlIJst moeten uitmaken dat zij als enige in bezwaar en beroep zijn gegaan. Zij dienen zelfs bovenaan te staan. De Commissie is van oordeel dat het in bewaar en/of beroep gaan niet "beloond" behoeft te worden door verweerder, het mag geen factor zijn die invloed heeft op de positie op de wachtlIJst. De meerwaarde van bezwaar en beroep is gelegen in het feit dat verweerder de door haar gemaakte beslissing nogmaals moet bekijken en heroverwegen en dat heeft verweerder gedaan. Verweerder geeft aan dat haar beleid van voorrangregels haar een neutraal instrument biedt en de Commissie onderschrijft dit. Dit onderdeel van de klacht is ongegrond.

De Commissie stelt vast dat conform het beleid van verweerder het niet mogelijk is om de positie van kinderen op de wachtlIJst vast te leggen. Het beleid brengt met zich mee dat veranderingen kunnen optreden ten voordele en ten nadele van klagers. De positie van [leerling] blijft afhankelijk van het feit of er kinderen op de wachtlIJst bijkomen die op grond van de voorrangregels eerder recht hebben op een plek op de school of dat hoger op de wachtlIJst geplaatste kinderen van de lijst verdwijnen. Een gegarandeerde, vaste positie op de lijst is daarmee niet mogelijk.

Klagers stellen verwarrende berichten van verweerder gekregen te hebben over hun positie op de wachtlIJst. De Commissie is uit de schriftelijk aangeleverde stukken gebleken dat klagers op een derde positie staan (schrijven verweerder d.d. 5 jul 2023) en dat mondeling op de zitting gesproken wordt door verweerder over een tweede positie. Het is de Commissie niet duidelijk geworden waar dit verschil vandaan komt, of het ontstaan is door mutaties of anderszins tot stand is gekomen. De Commissie onderkent het belang van ouders om te weten hoe groot de kans is dat hun kind een plekje krijgt op de school van eerste voorkeur en zal daar richting verweerder een aanbeveling over doen.

### *Onduidelijkheden*

Ofschoon de Commissie begrip heeft voor het feit dat de school zich op een kruispunt bevindt van oud naar nieuw beleid, heeft dit geleid tot onwenselijke onduidelijkheden bij klagers, hetgeen verweerder op punten erkent. Klagers hebben aangegeven dat de criteria bij het beroep op de hardheidsclausule bij hen niet bekend waren. Klagers vinden de communicatie vanuit verweerder over het wel of niet bestaan van een wachtlijst verwarrend en onduidelijk. Ook was het beleid met betrekking tot de wachtlijst onduidelijk: hun positie en welke factoren invloed hadden op deze positie werden niet helder. Tevens leek het er even op dat er op [school] toch een plekje voor [leerling] beschikbaar was. De Commissie is van oordeel dat klagers terecht klagen over de onduidelijke informatie en communicatie. Dit onderdeel van de klacht is gegrond en de Commissie zal verweerder een aanbeveling doen. Deze gegrondverklaring heeft echter niet geleid tot een andere opvatting van de Commissie over de hierboven besproken klachtonderdelen die ongegrond zijn verklaard.

### V. Het oordeel van de Commissie

De klacht is wat betreft de onderdelen -niet honoreren van het beroep op de hardheidsclausule en het niet bovenaan de wachtlijst staan- ongegrond. De klacht is wat betreft het onderdeel -onduidelijke communicatie en beleid- gegrond.

### VI. Aanbeveling aan het bestuur

De Commissie beveelt verweerder aan tegenstrijdigheden te voorkomen en nieuw beleid duidelijk te communiceren naar ouders en medewerkers. De Commissie beveelt verweerder tevens aan het beleid over de wachtlijst op te nemen in de documentatie omtrent de aanmelding. Bij het vermelden van de hardheidsclausule in deze documentatie beveelt de Commissie het bestuur aan een richtlijn op te nemen met een aantal concrete voorbeelden waardoor ouders een beter zicht hebben op de omstandigheden die een beroep op de clausule doen slagen.

De Commissie constateert dat de positie van klagers op de wachtlijst tot op heden onduidelijk is. De Commissie beveelt verweerder aan de positie vast te stellen en aan klagers mee te delen en hen van mutaties op de hoogte te houden.

Aldus gegeven op 22 september 2023 door mr. J.M.J. Godrie, voorzitter, M.J.M. Maas en L.A.M. Swaans, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.M. Sharif als secretaris.