



107489 - Het samenwerkingsverband mocht zonder recent onderzoek en diagnostiek geen toelaatbaarheidsverklaring afgeven

## ADVIES

in het geding tussen:

de heer A en mevrouw B, wonende te M, bezwaarden

en

Stichting Samenwerkingsverband C, gevestigd te N, verweerder

### 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 12 september 2016 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van verweerder van 31 augustus 2016 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voor D. Op 24 november 2016 hebben bezwaarden het bezwaarschrift aangevuld.

Verweerder heeft op 24 november 2016 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 21 december 2016 te Utrecht. Bezwaarden verschenen ter zitting.

Verweerder werd ter zitting vertegenwoordigd door de heer E, directeur/bestuurder, vergezeld door de heer F, beleidsmedewerker, en de heer G, lid van de TLV-Commissie van verweerder.

Als belanghebbende verscheen H, bevoegd gezag van J te M, in de persoon van de heer K, conrector van deze school.

### 2. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van D. D is geboren op 26 februari 2003.
2. D heeft bijna volledig regulier basisonderwijs gevolgd. Het laatste gedeelte van groep 8 heeft hij op een school voor speciaal onderwijs gevolgd, namelijk op L te N.
3. In het ontwikkelingsperspectief (opp) van december 2014 tot juli 2015 van L is opgenomen dat als leerroute voor schooljaar 2015-2016 vmbo-t passend is. D's specifieke onderwijsbehoeften zijn als volgt beschreven:  
D heeft behoefte aan een leerkracht die:
  - duidelijkheid en structuur biedt (situatie voorstructureren);
  - voorspelbaar is in handelen;
  - duidelijk is in wat hij van D verwacht;
  - nieuwe situaties voorbespreekt; D kan angstig zijn in nieuwe situaties;



- hem hoort en serieus neemt (D heeft regelmatig somatische klachten of denkt dat hij deze klachten heeft en kan hierdoor erg in paniek raken) maar hem hierin wel begrenst;
  - zichtbare emoties benoemt en hem helpt om te gaan met zijn boosheid;
  - positief bekrachtigt en D succeservaring op laat doen;
4. Op 23 april 2015 heeft verweerder een positieve beschikking lwoo afgegeven.
  5. Nog voor de start op de school is een opp opgesteld voor D. Dit opp hebben bezwaarden op 24 mei 2015 ondertekend.
  6. Op 16 oktober 2015 heeft de school besloten om D te schorsen. De school heeft het Zorgplatform, naast vso de enige bovenschoolse voorziening van verweerder, ingelicht. Het Zorgplatform is een overlegstructuur waar verschillende disciplines bijeen worden gebracht om casuïstiek te bespreken, advies te geven en te bemiddelen. Na overleg met bezwaarden, L, het sociaal team en de leerplichtambtenaar is besloten tot een observatieperiode van 15 weken op de school. Als D in de periode voldoende groei doormaakte, zou de school hem onderwijs blijven bieden.
  7. In de maanden december 2015 tot en met april 2016 is D intensief begeleid en 15 april 2016 bij de tweede evaluatie was de school voorzichtig positief.
  8. Eind april, begin mei 2016 ging het echter met D op school slechter. Op 17 juni 2016 heeft een groot overleg plaatsgevonden met bezwaarden, de school, GGZ en SOVEE, een instelling voor jeugdhulpverlening. Daarna is D opnieuw besproken en heeft het Zorgplatform het advies gegeven voor een vervolgplek binnen het vso en het aanvragen van een tlv.
  9. Op 28 juni 2016 heeft de school een tlv aangevraagd voor D.
  10. Op 31 augustus 2016 heeft het swv de tlv toegekend.
  11. Op 12 september 2016 hebben bezwaarden hun bezwaar ingediend bij verweerder.
  12. Daarop hebben bezwaarden gesproken met verweerder en een afgevaardigde van de tlv commissie. De tlv commissie heeft nog een bezoek gebracht aan de school. Het gesprek noch het bezoek heeft ertoe geleid dat de tlv werd ingetrokken.

### 3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

#### Bezwaarden

D heeft volgens bezwaarden geen reële kans gekregen op school. Men heeft er alles aan gedaan om D van school te kunnen verwijderen. Afspraken, bijvoorbeeld over het heen-en-weer-schrift, werden niet of slechts tijdelijk nagekomen. Tot en met april 2016 ging het een stuk beter met D op school. Het kan dan niet zo zijn dat de school na één paniekaanval van D ineens helemaal niet meer weet hoe ze hem moeten begeleiden. Bezwaarden hebben geen moeite met speciaal onderwijs, maar vinden dat ook een reguliere school D naar behoren moet kunnen begeleiden. Dat was ook de reden voor de so-basisschool om regulier onderwijs met leerwegondersteuning te adviseren. De scholen, die de school als passend heeft aangemerkt, zijn dat niet. Bezwaarden hebben deze scholen bezocht en zij hebben vastgesteld dat D daar niet thuishoort. Als er al sprake zal zijn van plaatsing in het voortgezet speciaal onderwijs zijn bezwaarden van plan om D eerst te laten onderzoeken zodat beter kan worden beoordeeld waar hij het beste op zijn plaats zal zijn.



## Verweerder

Uit de aanvraag voor de tlv blijkt volgens verweerder duidelijk dat de school de voor D benodigde begeleiding niet meer kon bieden. Wat de ouders van het opp vonden, en dus van de aanvraag tlv, stond in het opp zelf. Derhalve was verweerder daarvan op de hoogte en was er geen noodzaak om nog eens afzonderlijk te vragen naar de zienswijze van bezwaarders. Dat cluster 4-onderwijs is aangewezen voor D blijkt voldoende uit de aanvraag tlv, de daaronder liggende documenten en het opp. De ondersteuning die D nodig heeft kan van een reguliere vo-school niet worden verwacht. Zijn gedrag had een negatieve invloed op de vanwege het lwoo-karakter toch redelijk kleine klas. Op het vso kan men precies dat bieden wat D nodig heeft: nog kleinere klassen, meer structuur en strakkere begeleiding. Weliswaar ontbraken recente onderzoeksgegevens, maar de relevante gegevens met inbegrip van diagnoses die gedurende de hele schoolcarrière van D geldend zouden zijn, bevonden zich in het dossier van de basisschool. De bezwaren van de ouders zijn overwegend meningen die niet gebaseerd zijn op feiten.

## 4. PROCEDURE EN CRITERIA VOOR BEOORDELING TLV

Het Ondersteuningsplan (OP) van verweerder beschrijft hoe de ondersteuning van leerlingen binnen het samenwerkingsverband is georganiseerd. Alle scholen worden geacht basisondersteuning te (kunnen) bieden. Onder deze basisondersteuning wordt onder meer verstaan een aanbod op het gebied van faalangst, aandachtstoornissen, oppositioneel gedrag, autistisch gedrag en sociale vaardigheden. Daarnaast beschikt iedere school over een aanbod voor specifieke onderwijsbehoeften op het gebied van sociaal-emotionele en/of gedragsvragen, dat bestaat uit gecertificeerde medewerkers, substantiële aandacht en tijd voor de leerling en een specifiek daartoe omschreven pedagogische aanpak. Dit onderdeel vraagt beduidend meer van de scholen dan zij op basis van de reguliere bekostiging hoeven waar te maken. Daarom faciliteert het samenwerkingsverband de scholen financieel voor de benodigde deskundigheid. Deze deskundigheid bestaat onder meer uit een orthopedagogische functie ten behoeve van de school, die verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld het uitvoeren van (gedrags)deskundig onderzoek bij leerlingen en het interpreteren van de uitkomsten daarvan.

Als bovenschoolse voorziening heeft het samenwerkingsverband het Zorgplatform ingericht voor onder meer casuïstiekbespreking.

Het samenwerkingsverband zal in de regel een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs afgeven voor leerlingen, waarvan (doorgaans rond de intakeprocedure bij een school) wordt gevonden dat op een reguliere school geen passend onderwijs kan worden georganiseerd.

Bij de beoordeling gaat het om de vraag welke ondersteuning het leren effectief zal stimuleren, en in welke lesplaats dat geboden kan worden. De tlv commissie die verweerder adviseert bij de beslissing over afgifte van een tlv beoordeelt de aanvraag aan de hand van een set van indicatoren die betrekking hebben op de leerlingkenmerken, de ondersteuningsbehoefte van de leerling en het aantoonbaar ontbreken van een daarbij horende passende ondersteuning in het regulier onderwijs.



## 5. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzoek op grond van artikel 17a lid 13 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) advies uit te brengen over het bezwaarschrift. Bezwaarden zijn de ouders van D en derhalve belanghebbenden. Het bezwaarschrift is op 12 september 2016, binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, bij verweerder ingediend. Het bezwaarschrift is ontvankelijk.

In de eerste plaats stelt de Commissie vast dat bezwaarden de aanvraag voor een tlv voor speciaal voortgezet onderwijs niet ondersteunden. Dit blijkt onder meer uit hun opmerkingen bij het opp dat de school bij de aanvraag voor de tlv had gevoegd. Verweerder had bezwaarden conform artikel 4:8 lid 1 Algemene wet in de gelegenheid horen te stellen om hun zienswijze naar voren te brengen ten aanzien van het voornemen om een tlv af te geven. Door bezwaarden niet voorafgaand aan het nemen van het besluit tot afgifte van de tlv in de gelegenheid te stellen hun zienswijze kenbaar te maken, heeft verweerder in strijd met genoemd artikel gehandeld. Deze tekortkoming op zich leidt evenwel niet tot gegrondheid van het bezwaar omdat verweerder bezwaarden nadien de gelegenheid heeft geboden om hun zienswijze te geven op het inmiddels genomen besluit tot afgifte van de tlv.

Het staat vast dat D van de basisschool (speciaal onderwijs) het advies regulier voortgezet onderwijs met leerwegondersteuning niveau vmbo-tl heeft gekregen. De school was daarmee bekend en verweerder heeft een beschikking lwoo afgegeven. Behalve de reguliere bekostiging en de financiële facilitering van het samenwerkingsverband van het aanbod voor specifieke onderwijsbehoeften, ontving de school derhalve ook middelen voor de leerwegondersteuning van D.

Door de deskundige uit de tlv commissie is ter zitting van de Commissie aangevoerd dat de diagnose en de onderzoeksresultaten voor bepaalde stoornissen een in beginsel in de tijd onbepaalde gelding hebben. Nog daargelaten of dit standpunt bij minderjarigen altijd opgaat, heeft de Commissie ten aanzien van D echter geen enkel onderzoek aangetroffen op basis waarvan conclusies kunnen worden getrokken over de aard van eventueel aanwezige stoornissen. Weliswaar wordt gesteld dat er sprake zou (kunnen) zijn van adhd, odd en pdd nos, maar de juistheid van deze veronderstellingen is niet in een rapportage van de basisschool, de school voor voortgezet onderwijs, het samenwerkingsverband of enig andere betrokken instelling terug te vinden.

De onderbouwing voor de tlv bestaat voornamelijk uit de beschrijving van het op en door de school waargenomen gedrag van D. Uit het logboek van de school blijkt dat D gedragsmatig inderdaad veel aandacht nodig had en waarschijnlijk heeft. De school heeft daar ook aandacht aan besteed. Gebleken is dat deze aanpak – time-out-plek, heen-en-weer-schriftje met de mogelijkheid tot dagelijks contact met de mentor, wekelijkse gesprekken met de zorgcoördinator – een positieve uitwerking had op het gedrag van D. Aan deze positieve ontwikkeling is tegen het einde van het schooljaar een einde gekomen en het gedrag van D op school is weer verslechterd.



Uit hetgeen is besproken tijdens de hoorzitting leidt de Commissie af dat er mogelijk een relatie aanwezig is met het terugschalen van de tijdsbesteding door de mentor.

De Commissie vraagt zich af waarom de geconstateerde negatieve ontwikkeling geen aanleiding heeft gegeven voor alle betrokkenen bij het groot overleg om op basis van actuele diagnostiek en onderzoek tot een grondige analyse te komen. De inzet van relatief eenvoudige, de – hierboven beschreven – basisondersteuning niet of nauwelijks overschrijdende, middelen had immers al een zodanig positief resultaat opgeleverd dat, zoals uit de stukken en het ter zitting verhandelde is gebleken, de school aangaf dat D waarschijnlijk wel naar het tweede leerjaar over zou kunnen gaan.

Hetgeen voor genoemd groot overleg geldt, geldt in gelijke mate voor de advisering door de tlv-commissie van verweerder. Door uitsluitend af te gaan op het gerapporteerde gedrag van D zonder te beschikken over recente onderzoeksgegevens en eventuele handelingsadviezen, is niet goed te begrijpen hoe deze commissie tot het advies heeft kunnen komen dat cluster-4-onderwijs voor D aangewezen zou zijn. Weliswaar had de tlv-commissie de beschikking over een recente verklaring van een orthopedagoog/jeugdpsycholoog, maar deze verklaring was uitsluitend gebaseerd op door drie leerkrachten van de school ingevulde TRF-lijsten en dus op door de school waargenomen gedrag van D. De Commissie is er mee bekend dat deze waarnemingen van docenten kunnen bijdragen aan breder onderzoek, maar acht deze op zichzelf te mager om vérgaande conclusies als afgifte van een tlv voor het voortgezet speciaal onderwijs op te kunnen baseren.

Op grond van de bovenstaande overwegingen acht de Commissie het besluit tot afgifte van de tlv ten behoeve van D onvoldoende zorgvuldig voorbereid alsmede dat de aan het besluit ten grondslag gelegde motivering onvoldoende draagkrachtig is. Omdat nadere diagnostiek en onderzoek van D noodzakelijk wordt geacht om te kunnen beoordelen of afgifte van een tlv al dan niet aangewezen is, is herstel van de gebreken in de besluitvorming in deze bezwaarfase niet mogelijk. De Commissie zal verweerder daarom adviseren het bezwaar gegrond te verklaren en het bestreden besluit in te trekken.

## 6. ADVIES

De Commissie adviseert bij de heroverweging van het bestreden besluit het bezwaar gegrond te verklaren en het besluit van 31 augustus 2016 tot afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring voor D in te trekken.

Vastgesteld te Utrecht op 12 januari 2017 door mr. R. van de Water, voorzitter,  
drs. A.A.M. Renders en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. M. Smulders,  
secretaris.

mr. R. van de Water  
voorzitter

mr. M. Smulders  
secretaris