



107676 - De ondersteuningsbehoefte van de leerling rechtvaardigt een afgifte van een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs.

ADVIES

in het geding tussen:

mevrouw A en de heer B, wonende te C, bezwaarden,
gemachtigde: mevrouw mr. drs. S. Kruithof

en

Stichting Samenwerkingsverband D, gevestigd te C, verweerder
gemachtigde: de heer R. Hendriks

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 31 maart 2017 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van verweerder van 28 februari 2017 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs voor E.

Verweerder heeft op 12 april 2017 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij een verweerschrift ingediend.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 24 mei 2017 te Utrecht.

Bezwaarde B verscheen ter zitting, bijgestaan door de gemachtigde.

Verweerder werd ter zitting vertegenwoordigd door mevrouw F, beleidsmedewerker/psycholoog en mevrouw G, psycholoog /orthopedagoog en lid van de commissie toelaatbaarheidsverklaringen van verweerder.

Namens de belanghebbende, het bevoegd gezag van H, Stichting J dat het bestreden besluit heeft aangevraagd, waren ter zitting aanwezig mevrouw K, algemeen beleidsmedewerker bij het bevoegd gezag, mevrouw L, en mevrouw M respectievelijk directeur en intern begeleider van de H.

2. DE FEITEN

1. Verzoekers zijn de ouders van E is geboren op 20 november 2011.
2. E is op 1 augustus 2016 begonnen op de H (verder: de school), een school voor regulier basisonderwijs. Hiervoor zat hij vanaf 1 augustus 2015 op de N in C. Op beide scholen zat hij in groep 1.
3. Op de N zijn voor E twee arrangementen opgestart. Eén door de kleuterspecialist vanuit verweerder en één vanuit het Medisch Orthopedisch Centrum O. Hiernaast hebben ouders in deze periode begeleiding voor E thuis gehad (door mevrouw P, orthopedagoog/integratief



kindertherapeut). In juni 2016 is een groeidocument op de N aangemaakt. Ook in die maand is logopedie voor E gestart.

4. Op N bleek dat E intensieve begeleiding nodig had. Verzoekers hebben naar een school gezocht die dit kon bieden door kleinere klassen meer begeleidingsmogelijkheden. Dat is, per 1 augustus 2016, H geworden. Op deze school is het arrangement vanuit het O voortgezet.
5. Omdat de gestelde doelen ondanks het arrangement onvoldoende bereikt werden, is door de school een verlengingstraject van O aangevraagd.
6. Deze verlenging van de ondersteuning bestond uit 2 à 3 keer per week een uur individuele begeleiding van E en een half uur per week een gesprek met de leerkracht.
7. Op 28 november 2016 heeft de school een groeidocument voor E aangemaakt. Conclusie hierin was dat het handelingsplan/arrangement zou worden beëindigd en dat een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) zou worden aangevraagd. Voor de te overbruggen periode zou een zorgstudent worden ingezet, als hulp in de klas.
8. Op 6 december 2016 is de tlv aangevraagd, die is toegekend bij beslissing van 28 februari 2017 (tlv speciaal onderwijs) bekostiging laag. Tegen deze beslissing hebben verzoekers een bezwaarschrift bij verweerder ingediend.
9. Het bevoegd gezag heeft op 10 maart 2017 een (voorgenomen)verwijderingsbeslissing genomen.
10. Verzoekers hebben vervolgens een verzoek tot het treffen van voorlopige voorzieningen ingediend bij de voorzieningenrechter van de rechtbank C en verzocht om schorsing van zowel de tlv als van het voornemen tot verwijderen.
11. Bij uitspraak van 20 april 2017 zijn de gevraagde voorzieningen afgewezen.
12. E gaat sinds 1 april 2017 niet meer naar school.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

Bezwaarden zijn het niet eens met de afgifte van de tlv voor E.

Zij stellen dat de regeling "Procedure en criteria plaatsing sbo en so" niet correct is gevolgd omdat het groeidocument dat door H voor E is opgesteld, te laat is aangemaakt en uitsluitend gericht was op de aanvraag van de toelaatbaarheidsverklaring. Bovendien is met onderwijskundige begeleiding aan de hand van handelingsplannen voorbij gegaan aan de verplichting dat met een groeidocument (het opp) moet worden gewerkt. Voorts is niet duidelijk hoe verweerder H heeft geadviseerd over de ondersteuningsbehoefte van E, terwijl dit een kerntaak is van verweerder. De ondersteuningsbehoefte van E is niet goed onderzocht en daardoor kan niet worden vastgesteld dat alle mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs optimaal zijn benut, met inachtneming van zijn jonge leeftijd. Ook is niet onderzocht of een andere school voor regulier onderwijs in de behoefte van E kan voorzien. Daarnaast is verzuimd het criterium/overwegingsaspect "ondervinden van ernstige hinder" mee te nemen. Verweerder heeft onzorgvuldig gehandeld door de uitkomsten van de procesdiagnostiek voor E niet af te willen wachten. De uitkomst hiervan is dat E geen ontwikkelingsstoornis heeft en extreem leerbaar is.



De geadviseerde S is niet passend en de verwijzing kan volgens bezwaarden niet aan de orde zijn. De school is een cluster 4 school terwijl niet is vastgesteld dat er sprake is bij E van een ernstige onderwijsbeperking/kindfactor, op meer dan één ontwikkelingsgebied waarbij de sociaal-emotionele problemen/internaliserende problemen van de leerling voorop staan, aldus bezwaarden.

Verweerder

Het groeidocument is een dynamisch document dat gaandeweg wordt uitgebreid. Er zijn twee groeidocumenten, één dat is aangemaakt op de N in juni 2016 en één dat is aangemaakt voortbouwende op de eerste, op de H in september 2016. De ondersteuningsbehoefte van E is vastgesteld op grond van uitvoerige observaties, alsmede op grond van de schoolwisseling van de N naar de H. Hieruit blijkt dat de onderwijssetting voor E significant anders moet zijn, namelijk een kleine groep, met zo veel mogelijk individuele begeleiding door volwassenen met een specialistische achtergrond.

De veronderstelling dat de uitkomst van procesdiagnostiek voorwaardelijk is om de onderwijsbehoefte te kunnen vaststellen is onjuist. Een diagnose is geen voorwaarde voor een tlv. Het zwaartepunt bij E ligt op de problematiek op sociaal-emotioneel gebied. Verweerder acht onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen voor E niet passend omdat bij hem intentioneel en bewust ingezet negatief gedrag niet voorop staat. Daarom is het advies voor de S gegeven. E kan leerbaar zijn, maar daar moeten de omstandigheden dan wel naar zijn, en dat is hier niet het geval. Dat al relatief snel is geconcludeerd dat de school handelingsverlegen was, komt omdat de bedoeling van de overstap van de N naar de H een wijziging van context was, namelijk kleinere groepen en meer onderwijsbegeleiding. Al snel groeide de groep van E en wijzigden de omstandigheden zich in negatieve zin en bleek dat de inzet te weinig opbrengsten opleverde.

Er zijn op ieder ontwikkelingsgebied van E ernstige beperkingen, waarbij het zwaartepunt van de problematiek op sociaal-emotioneel terrein ligt. De problematiek is wel integraal van karakter. Dat thuis een andere ontwikkeling te zien valt, is omdat E beter functioneert in de nabijheid van volwassenen dan in de omgang met kinderen/medeleerlingen.

Verweerder is slechts bevoegd de toelaatbaarheid van een leerling te beoordelen en heeft in dit kader geadviseerd dat S, een pedologisch instituut (PI), voor E passend kan zijn. Verweerder komt geen bevoegdheid toe over de toelating tot S. Dit laatste is de bevoegdheid van het schoolbestuur, aldus verweerder.

4. PROCEDURE EN CRITERIA VOOR BEOORDELING TLV

Het ondersteuningsplan van verweerder vermeldt dat de overweging om tot een advies te komen plaatsvindt op school, in gesprek met direct betrokkenen. Volgens het ondersteuningsplan worden bij de beoordeling van een tlv-aanvraag als criteria zogenoemde overwegingsaspecten toegepast, die zijn ingedeeld in drie onderdelen: de leerling, zijn ouders en de school. Verweerder beschrijft in het ondersteuningsplan dat het niet de bedoeling is dat elk aspect afzonderlijk wordt beoordeeld om te komen tot een optelling van het aantal aspecten die als zwaar worden beoordeeld.



Leerling

1. Wat zijn de specifieke onderwijsbehoeften van de leerling.
2. De mate van erkenning van een "afwijkende positie" in de onderwijsleersituatie.
3. De mate van het ondervinden van ernstige hinder.
4. De mate van bereidheid om hulp te accepteren.

Ouder

5. Wat zijn de specifieke ondersteuningsbehoeften van ouder(s).
6. De mate van erkenning van en verantwoording nemen voor de problemen op school.
7. De mate van een veiligheid en geborgenheid biedende gezinssituatie.
8. De mate van bereidheid tot ondersteunend ouder gedrag.

School

9. Wat zijn de specifieke ondersteuningsbehoeften van leerkracht, intern begeleider en schooldirectie.
10. De mate van bereidheid wijzigingen aan te brengen in het onderwijsconcept van de school.
11. De mate waarin planmatig is gewerkt aan de signalering, planning en uitvoering van de geboden ondersteuning.
12. De mate van extra ondersteuning die gegeven is aan de leerkracht in de groep en door externe deskundigen bovenop de basisondersteuning.

5. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Ontvankelijkheid

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht op grond van artikel op grond van artikel 18a lid 12 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) advies uit te brengen over het bezwaarschrift. Bezwaarden zijn de ouders van de minderjarige E en derhalve belanghebbenden. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

Procedure

Bezwaarden stellen, kort gezegd, dat verweerder zijn eigen procedure niet goed heeft gevolgd door de ondersteuningsbehoefte van E niet voldoende in kaart te brengen. De Commissie overweegt hierover dat bij de start van E op de H het groeidocument dat was aangemaakt op de vorige school van E is overgenomen en geactualiseerd. Het moge zo zijn dat het groeidocument zoals aangemaakt op de N voor bezwaarden nieuw was toen het op de H besproken werd, maar dat doet niet af aan het feit dat voldoende is gebleken dat het met bezwaarden bij de start van E op H is besproken en geëvalueerd, waarbij ook de ondersteunings-behoefte van E in kaart is gebracht. Bovendien zijn op het groeidocument handelingsplannen gebaseerd waarin ook de ondersteuningsbehoefte wordt benoemd, welke plannen ondertekend zijn door bezwaarden. Dat voor bezwaarden onduidelijk is of en hoe verweerder de school heeft geadviseerd over de ondersteuningsbehoefte van E betreft de uitvoering van zijn wettelijke adviestaak van artikel 18a lid 6 onder d van de WPO. Deze taak staat ten aanzien van het bestreden besluit naar het oordeel



van de Commissie niet ter discussie. Het tlv-besluit berust namelijk op een andere taak van verweerder, die van artikel 18a lid 6 onder c van de WPO.

Inhoudelijk

Uit het deskundigenadvies, dat door de wettelijk vereiste twee deskundigen is opgesteld en ondertekend, blijkt dat de ondersteuningsbehoefte van E ligt in een prikkelarme groep met intensieve individuele begeleiding, waar veel duidelijkheid en structuur wordt geboden. Voorts vragen zijn achterblijvende spraaktaal-ontwikkeling, zijn sociale interactie en zijn werkhouding en gedrag aandacht. Deze ondersteuningsbehoefte impliceert plaatsing in een kleine groep en de beschikbaarheid van de expertise om hem op sociaal en gedragsmatig gebied vaardigheden aan te leren.

Bij de vaststelling van de ondersteuningsbehoefte van E zijn betrokken de verslaglegging van de bevindingen van de N, waar O reeds bij betrokken was, de verslaglegging van een onderzoek door de logopedist van het audiologisch centrum d.d. 4 januari 2017, de verslaglegging van het onderzoek door R van mei 2016, observaties gedaan door de adviseur passend onderwijs van verweerder en de hierop gebaseerde handelingsadviezen, alsmede de verslagen van de observaties en bevindingen van O op H. De ondersteuningsbehoefte van E is op deze stukken gebaseerd en volgt ook op inzichtelijke, concludente en overtuigende wijze hieruit. In tegenstelling tot wat bezwaarden stellen, is het aspect "ondervinden van ernstige hinder" betrokken in de overwegingen, namelijk waar in het deskundigenadvies overwogen wordt dat E agressief gedrag vertoont, regelmatig slaat, werkjes van andere leerlingen kapot maakt en andere kinderen bewust pijn doet om een reactie uit te lokken.

Het geheel overziend oordeelt de Commissie dat verweerder voldoende onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van E heeft gedaan en dat daarover voldoende dragende informatie beschikbaar is. Dat E nog een zeer jonge leerling is maakt dit niet anders. Bezwaarden hadden graag gezien dat de uitkomsten van de procesdiagnostiek afgewacht waren, maar de Commissie is van oordeel dat niet in te zien valt wat deze uitkomst af zou kunnen doen aan de bevindingen zoals deze uit de nu beschikbare gegevens en uit het deskundigenadvies blijken. Het geheel overziend oordeelt de Commissie dat verweerder voldoende onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van E heeft gedaan en dat daarover voldoende dragende informatie beschikbaar is. Dat E nog een zeer jonge leerling is maakt dit niet anders.

Dat te snel tot aanvraag van de tlv is overgegaan is volgens de Commissie niet gebleken.

Bij de start van E op de H lag er al een groeidocument met daarin bevindingen van O en voortzetting van het in gang gezette arrangement van O. Voorts is er een individueel handelingsplan opgesteld, waarmee bezwaarden hebben ingestemd en waarmee vanaf het begin van het schooljaar is gewerkt, terwijl gaandeweg de begeleiding geïntensiveerd is. Desondanks constateerde de school dat er onvoldoende opbrengsten waren. Daarenboven werd de situatie op H door het gedrag van E zodanig dat de veiligheid van andere leerlingen en leerkrachten in het geding was.

Bij deze stand van zaken ten tijde van de aanvraag van de tlv, hoefde naar het oordeel van de Commissie, niet van verweerder te worden verlangd dat de resultaten van de in gang gezette procesdiagnostiek zouden worden afgewacht.



De geadviseerde school

In de deskundigenadvisering is vermeld dat onder meer S voor E een passende school is. De deskundigenadvisering ligt ten grondslag aan het bestreden besluit. De Commissie kan, gezien de ondersteuningsbehoefte van E zoals hiervoor in de overwegingen al is weergegeven, zich vinden in de conclusie dat voor E een onderwijsomgeving is geadviseerd binnen een pedologisch instituut. Daarbij merkt de Commissie op dat het advies van verweerder over de plaatsing van E niet bindend is, nu de ouders daaraan niet gebonden zijn en zij E met de tlv kunnen aanmelden bij een school voor speciaal onderwijs van hun keuze.

Het geheel overziend is de Commissie van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten de gevraagde tlv af te geven. Op grond van bovenstaande overwegingen zal de Commissie verweerder adviseren de tlv te handhaven en het bezwaar ongegrond te verklaren.

6. **ADVIES**

Op grond van bovenstaande overwegingen adviseert de Commissie verweerder het besluit tot afgifte van de tlv te handhaven en het bezwaar ongegrond te verklaren.

Vastgesteld te Utrecht op 22 juni 2017 door mr. J.M. Willems, voorzitter, drs. W.A.J.J. Willems, drs. C. van Vliet en drs. A. Sikkema, leden, in aanwezigheid van mr. J.A. Breunesse, secretaris.

mr. J.M. Willems
voorzitter

mr. J.A. Breunesse
secretaris