



108110 - bezwaar tegen toelaatbaarheidsverklaring; de deskundigen die adviseren over de aanvraag voor een tlv moeten hun advies onpartijdig en objectief kunnen formuleren.

ADVIES

in het geding tussen:

[bezwaarden], wonende te [woonplaats], bezwaarden
gemachtigde: de heer mr. C.J. Driessen

en

[Samenwerkingsverband], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 31 januari 2018 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal basisonderwijs voor [leerling]. Zij hebben hun bezwaar aangevuld op 8 februari 2018.

Verweerder heeft op 22 februari 2018 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

Belanghebbende partij in dit bezwaarschrift is [bevoegd gezag] te [vestigingsplaats], het schoolbestuur van de basisschool [school1] te [vestigingsplaats]. Deze basisschool heeft namens het schoolbestuur de toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 21 maart 2018 te Utrecht.

[Bezwaarde] was ter zitting aanwezig samen met de, tolk. Hij werd bijgestaan door zijn gemachtigde.

Namens verweerder waren ter zitting aanwezig [onderwijsadviseur1] en [onderwijsadviseur2].

Namens bevoegd gezag waren ter zitting aanwezig de directeur onderwijs, directeur [school1], de intern begeleider [school1] en de juridisch adviseur van het bevoegd gezag.

2. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van [leerling]. [Leerling] is geboren op [geboortedatum] 2011.
2. [Leerling] volgt vanaf 1 augustus 2015 onderwijs op [school1], een school voor regulier basisonderwijs (verder ook: de school).
3. Op 20 december 2017 heeft verweerder voor [leerling] een toelaatbaarheidsverklaring speciaal basisonderwijs (TLV SBO) afgegeven, geldig tot 1 januari 2019.



4. [Leerling] volgt sinds begin maart 2018 het onderwijs bij [school2], een school voor speciaal basisonderwijs te [vestigingsplaats].
5. Artikel 18a lid 11 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) luidt: Het samenwerkingsverband draagt er zorg voor dat deskundigen in elk geval het samenwerkingsverband adviseren over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het onderwijs aan een speciale school voor basisonderwijs in het samenwerkingsverband of tot het speciaal onderwijs. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven met betrekking tot de aard van de noodzakelijke deskundigheid.
6. Artikel 34.8 van het Besluit bekostiging WPO luidt: De deskundigen, bedoeld in artikel 18a, elfde lid, van de wet zijn een orthopedagoog of een psycholoog en afhankelijk van de leerling over wiens toelaatbaarheid wordt geadviseerd ten minste een tweede deskundige, te weten een kinder- of jeugdpsycholoog, een pedagoog, een kinderpsychiater, een maatschappelijk werker of een arts.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

Bezwaarden willen graag een advies van de Commissie. [Leerling] is net begonnen op de sbo-school en, alhoewel hij het daar goed doet, het is nog te kort om zeker te weten dat die situatie zo blijft. De TLV is ook onnodig. [leerling] kan met aanpassingen op de school van verweerder blijven. De school had een onderwijsarrangement kunnen aanvragen. Dat is niet gebeurd. Evenmin heeft de school specialistische deskundigen ingeschakeld.

De deskundigen zijn niet onafhankelijk omdat ze in dienst zijn bij de instantie die het besluit over de TLV heeft genomen. Hierdoor is het deskundigenadvies onvoldoende objectief.

De afkomst van [leerling] is van invloed geweest op het besluit hem te laten afstromen naar het SBO. Bezwaarden wijzen in dit kader op een leerling in groep 8, die slechte leerprestaties heeft, maar niet hoeft af te stromen naar het SBO.

De school heeft logopedie en fysiotherapie voor [leerling] geadviseerd. Volgens de logopediste was logopedie niet nodig. [Leerling] is niet gestart met fysiotherapie omdat de ouders de noodzaak daarvan niet zagen. De school heeft moeite gedaan om bezwaarden van de verschillende voorstellen te overtuigen. Gesprekken hierover verliep ook via een Zorgorganisatie en de X. Maar daarbij er is op bezwaarden veel druk gelegd en zelfs gedreigd met uithuisplaatsing van [leerling]. Dit gaf bezwaarden aanleiding niet met de voorstellen in te stemmen. Bezwaarden verzoeken om een proceskostenvergoeding.

Verweerder

De twee deskundigen die het deskundigenrapport hebben opgesteld, zijn in dienst bij verweerder. Zij hebben alle beschikbare gegevens over [leerling] verzameld, er is een gesprek geweest met bezwaarden, en [leerling] is in de klas geobserveerd door een van de deskundigen. De observatie was niet voor diagnostiek bedoeld, maar om de onderwijsbehoefte van [leerling] in beeld te brengen. Daarmee kon, aanvullend op de andere beschikbare informatie, beter worden bepaald welke vorm van onderwijs geschikt is voor [leerling]. Het deskundigenadvies is ingebracht in een teamoverleg. In dit overleg is, mede op basis van het deskundigenadvies het uiteindelijke advies



geformuleerd dat [leerling] in aanmerking komt voor een TLV SBO. Het is vervolgens aan de directeur van verweerder om een besluit te nemen op dat advies.

Verweerder biedt geen arrangementen aan voor extra ondersteuning. Alle ondersteuningsmiddelen gaan direct door naar de scholen. Hij beoordeelt alleen of de leerling in aanmerking komt voor een TLV en kan in dat kader middelen toekennen. Begeleidende arrangementen die de scholen zelf kunnen aanvragen bij hun besturen, bieden een begeleiding van maximaal twee tot drie uur per week voor een leerling voor de duur van drie tot zes maanden. Een dergelijk arrangement is gezien de onderwijsbehoefte van [leerling] onvoldoende voor hem.

Het schoolbestuur

De school was er door de voorschoolse periode van [leerling] al mee bekend dat hij te maken had met een ontwikkelingsachterstand en met gedragsproblemen. Tijdens de voorschoolse periode, februari 2015 is al aangedrongen op onderzoek door een medisch orthopedagogisch centrum (MOC). In juni 2016 hebben de ouders voor dat onderzoek pas toestemming gegeven. De resultaten uit dat onderzoek zijn door de ouders niet met de school gedeeld. Naast dat onderzoek heeft het MOC een observatie gedaan en op grond daarvan heeft de leerkracht ondersteuning geboden. In de klas is ingespeeld op de problematiek van [leerling], maar die is van meervoudige aard. De school heeft onderwijsassistenten ingezet in de klas van [leerling]. Een van hen was er voor een-op-een begeleiding van [leerling].

De school had echter behoefte aan diagnostiek en handelingsadviezen, maar heeft daar van de ouders geen actie op mogen ondernemen. De school heeft de ouders adviezen gegeven voor logopedie, fysiotherapie en naschoolse dagbehandeling (dit laatste twee tot drie middagen per week). Deze adviezen zijn door de ouders niet opgevolgd. Uiteindelijk ging [leerling] in ontwikkeling nauwelijks meer vooruit en werd de aanvraag van een TLV SBO onvermijdelijk.

4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht op grond van artikel 18a lid 12 WPO en artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) advies uit te brengen over het bezwaarschrift. Bezwaarden zijn de ouders van [leerling], die minderjarig is, en zijn derhalve belanghebbenden. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de TLV, dus tijdig, ingediend. Gezien de zeer korte periode dat [leerling] nu deelneemt aan het SBO en de volgens de raadsman van bezwaarden daarmee samenhangende onzekerheid of [leerling] dit type onderwijs kan volgen, hebben bezwaarden belang bij een oordeel over het bestreden besluit. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

Procedureel

Aan de beoordeling van een verzoek om een TLV dienen ten minste twee verklaringen van deskundigen ten grondslag te liggen. Dit volgt uit artikel 18a lid 11 WPO en artikel 34.8 Besluit bekostiging WPO. Het advies van de deskundigen dient voldoende objectief te zijn. Zij mogen in dienst zijn bij verweerder. Zoals de Raad van State al bepaalde in zijn uitspraak 2017, nummer 595 is niet voldaan aan de vereiste objectiviteit als de deskundige is verbonden aan de school die de TLV aanvraagt. Uit artikel 8:34 Awb volgt dat de deskundige zijn opdracht onpartijdig en naar beste weten dient te vervullen. Dit betekent onder meer dat de deskundigen een zelfstandige en



verifieerbare deskundigenverklaring opstellen. Voor de totstandkoming van een zelfstandig en helder deskundigenadvies is het daarom nodig dat de rol van de deskundigen ook beperkt blijft tot hun rol van onpartijdige deskundigen die op basis van het door het samenwerkingsverband samengestelde dossier hun advies geven. Indien de onpartijdige deskundigen, zoals in deze casus het geval is, intensief betrokken zijn bij het proces om te komen tot een besluit op de aanvraag TLV, staat de onpartijdigheid onder druk. Ook is het voor belanghebbenden onduidelijk wat nu exact het advies van de deskundigen is.

De deskundigenverklaring die in verband met de TLV voor [leerling] is opgesteld, bevat een aanzienlijke hoeveelheid informatie die een-op-een overgenomen lijkt te zijn uit het leerlingdossier, het ontwikkelingsperspectief en andere over [leerling] opgestelde plannen. Die gegevens zijn aangevuld met een observatie die in het kader van de beoordeling van de tlv-aanvraag is uitgevoerd. Wat de Commissie betreft volstaat als deskundigenadvies een beknopt advies, voorzien van de bevindingen en de conclusies van de deskundige zelf. In de onderhavige deskundigenverklaring is niet de deskundige aan het woord, maar is voor een (redactionele) opzet gekozen als ware de deskundige het samenwerkingsverband zelf. Terwijl het de deskundige zelf dient te zijn die een verklaring afgeeft. Daarnaast ontbreekt in het advies ook de toetsing van de aanvraag aan de criteria van het Ondersteuningsplan.

Tot slot merkt de Commissie op dat in het deskundigenadvies niet is ingegaan op de vraag waarom een arrangement niet passend wordt geacht voor de ondersteuningsbehoefte van [leerling]. De Commissie heeft enerzijds oog voor het gegeven dat de ouders geen toestemming hebben gegeven voor hulpverlening aan [leerling] buiten de school, maar dat ontslaat de school niet van de verplichting om binnen de mogelijkheden die het samenwerkingsverband biedt een onderwijsarrangement in te zetten. De Commissie merkt daarbij nog wel op dat de school de Commissie wel heeft overtuigd dat zij er alles aan heeft gedaan om ouders te bewegen om wel toestemming te verlenen voor een integrale aanpak van de ontwikkelingsachterstand van [leerling].

Inhoudelijk

De Commissie begrijpt goed dat bezwaarden druk hebben ervaren toen de school hun medewerking vroeg voor de buitenschoolse begeleiding van [leerling]. Mogelijk waren ook niet alle voorstellen direct nodig. Maar duidelijk is wel, dat de school behoefte had aan diagnostiek van de meervoudige problematiek bij [leerling] en handelingsadviezen hoe daarmee om te gaan. Anders dan bezwaarden stellen, heeft de school deskundigen willen inschakelen en wel via het MOC, maar heeft daar lange tijd geen toestemming voor gekregen van bezwaarden. Het rapport dat het MOC heeft opgesteld, hebben bezwaarden niet met de school gedeeld. Het opstellen van handelingsadviezen, gericht op de aanpak van de problematiek van [leerling], was daardoor voor school minder goed mogelijk.

De Commissie kan niet beoordelen of [leerling] (groep 2), in vergelijking met een leerling van eind-examengroep 8, ongelijk is behandeld. Daarvoor ontbreekt het aan een voldoende onderbouwing. Wat in deze procedure van belang is, is of de toegekende TLV SBO, redelijk is, gezien de ondersteuningsbehoefte van [leerling].



De kritische opmerkingen van de Commissie over de deskundigenadviezen betekenen niet dat er geen TLV kan worden afgegeven. In de beslissing op bezwaar kan verweerder de gebreken rondom de deskundigenadviezen herstellen. Daarnaast bevat het dossier gegevens over de leerontwikkeling en persoonlijke ontwikkeling van [leerling] die de aanvraag van een TLV door de school voorstelbaar achten.

5. ADVIES

De Commissie adviseert om bij de heroverweging van het bestreden besluit de toelaatbaarheidsverklaring te voorzien van tenminste twee draagkrachtige en verifieerbare deskundigenverklaringen. Voorzien van die verklaringen kan bij de beslissing op bezwaar het bestreden besluit worden gehandhaafd. Voor een proceskostenveroordeling bestaat daarom geen grondslag.

Vastgesteld te Utrecht op 4 april 2018 door mr. R. van de Water, voorzitter, drs. A.H.T. Gieling, drs. A.M. van der Hoek en drs. A.A.M. Renders, leden, in aanwezigheid van mr. S.J.F. Schellens, secretaris.

mr. R. van de Water
voorzitter

mr. S.J.F. Schellens
secretaris