



108184 - Bezwaar tegen toelaatbaarheidsverklaring speciaal basisonderwijs. De deskundige die over de tlv advies uitbrengt aan het swv, mag niet betrokken geweest zijn bij de aanvraag van de tlv.

## ADVIES

in het geding tussen:  
[bezwaarde], wonende te [woonplaats], bezwaarde

en

[verweerder], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

### 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 10 augustus 2017 heeft bezwaarde een bezwaarschrift bij verweerder ingediend tegen diens besluit van 18 juli 2017 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal basisonderwijs (tlv-sbo) voor [leerling]. Partijen hebben aanvankelijk besloten de behandeling van het bezwaarschrift aan te houden.

Op 10 april 2018 heeft bezwaarde de gronden van het bezwaarschrift ingediend.

Op 11 april 2018 heeft verweerder de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

Op 17 april 2018 heeft de Commissie de belanghebbende partijen uitgenodigd voor de hoorzitting op 6 juni 2018.

Op 3 mei 2018 heeft bezwaarde de Commissie erop attent gemaakt, niet aanwezig te kunnen zijn op de geplande hoorzitting en om een nieuwe zittingsdatum verzocht. Nadat het de Commissie bleek dat bezwaarde op twee alternatief geboden data ook verhinderd was en verweerder en het belanghebbende schoolbestuur mede uit oogpunt van rechtszekerheid, aandrongen op spoedige behandeling, heeft de Commissie vastgehouden aan de oorspronkelijke zittingsdatum.

Op 31 mei 2018 heeft de belanghebbende partij, [stichting] (verder: [stichting]), stukken ingediend. Deze stukken met een totale omvang van ongeveer 350 pagina's heeft de Commissie op 1 juni 2018 geweigerd uit oogpunt van procesorde, daarbij mede wijzend op de reeds lang bij de partijen bekend zijnde afwezigheid ter zitting van bezwaarde.

Op 1 juni 2018 heeft bezwaarde een pleitnota ingediend met 92 bijlagen. De bijlagen heeft de Commissie niet toegelaten tot het dossier uit oogpunt van procesorde.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 6 juni 2018 te Utrecht.

Namens verweerder was ter zitting aanwezig [manager], manager.

Namens [stichting], het schoolbestuur dat de tlv heeft aangevraagd, waren aanwezig [algemeen directeur], algemeen directeur en [directeur school], directeur van [school], daartoe bijgestaan door de heer mr. H. van Essen, gemachtigde.

De zakelijke weergave van het verhandelde tijdens de hoorzitting is in dit advies verwerkt.



## 2. DE FEITEN

1. Bezwaarde is de moeder van [leerling]. [leerling] is geboren op [datum] 2008.
2. [leerling] is vanaf groep 1 een leerling van reguliere basisschool [school].
3. Vanaf maart tot eind juli 2016 kreeg [leerling] kinderfysiotherapie (schrijven).
4. In juni 2016 is [leerling] didactisch onderzocht door [bureau 1].
5. Op 6 januari 2017 is door [psychologenpraktijk] bij [leerling] de WISC-III-NL afgenomen: verbaal IQ = 96, Performaal IQ = 86, Totaal IQ = 90.
6. Op 14 juni 2017 is door [bureau 2] bij [leerling] een didactisch onderzoek afgenomen. Op de schoolvaardigheidstoets scoort [leerling] 2x D en 2 x E.
7. Op 13 juli 2017 hebben twee deskundigen van de [commissie toelaatbaarheid] [CT] advies uitgebracht over de tlv-aanvraag. Op 18 juli 2017 is de tlv verleend.
8. Omstreeks 15 september 2017 is [leerling] psychodiagnostisch onderzocht door [bureau 3]. Bij hem is door [bureau 3] ook een dyslexie- en een didactisch rekenonderzoek afgenomen.
9. Op 15 februari 2018 heeft de CT een advies uitgebracht over de tlv in relatie tot het onderzoek van [bureau 3].

## 3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

### Bezwaarde

Bezwaarde wijst erop dat de school is tekortgeschoten in de begeleiding van [leerling] doordat niet is tegemoet zijn gekomen aan zijn onderwijsbehoefte. [leerling] is op 6 januari 2017 getest. Een van de conclusies was dat [leerling] in principe het vermogen heeft om mee te komen in de reguliere lesstof van de basisschool. Bezwaarde is niet of onvoldoende betrokken bij keuzes die de school maakte over de begeleiding van [leerling]. Inzetten van begeleiding waren kortstondig. Adviezen van door bezwaarde ingeschakelde deskundigen zijn door de school in de wind geslagen. Een ontwikkelingsperspectief is voor [leerling] niet opgesteld. Uiteindelijk wilde [stichting] [leerling] van school verwijderen en heeft een tlv aangevraagd om daarmee het conflict tussen bezwaarde en school te kunnen beëindigen.

De CT-commissie heeft geen eigen onderzoek uitgevoerd en is niet onafhankelijk van verweerder. Ook geeft deze Commissie wisselende adviezen. Bezwaarde heeft slechts een gesprek gehad met de orthopedagoog van de CT. Het hoofdargument van de CT is dat [leerling] weer succes gaat ervaren, dat wordt aangesloten bij zijn manier van leren en dat zijn zelfbeeld en zelfvertrouwen weer kan gaan groeien. Volgens bezwaarde kan het welzijn van [leerling] ook op een andere manier positief beïnvloed worden dan hem naar het sbo te sturen, maar dit is niet onderzocht. Er is geen onderzoek gedaan of een andere reguliere school [leerling] kan begeleiden. [leerling] staat inmiddels, sinds half mei 2018, ingeschreven bij een reguliere basisschool buiten de regio van verweerder. Bezwaarde wijst erop dat verweerder aan haar niet het formulier procescriteria heeft verstrekt.

### Verweerder

Alle door de school ondernomen acties en onderwijsarrangementen voor [leerling] staan in aparte handelingsplannen, die opgenomen zijn in ParnasSys. De school werkt vanaf groep 6 met ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen. Bezwaarde heeft [leerling] de nodige keren laten onderzoeken. Bezwaarde heeft daarin niet de medewerking van de school gezocht en ook de



resultaten niet of niet ongeclausuleerd aan de school verschaft. Ook heeft bezwaarde geen medewerking verleend aan onderzoek door en begeleiding van [leerling] door de orthopedagoog van de school. De school heeft veel interventies ingezet. Zelfs is de school meegegaan in de toepassing van een methode beelddenken, zoals bezwaarde wenste. In oktober 2017 is [leerling] onderzocht door [bureau 3]. Ook die rapportage is, in het kader van de heroverweging, door verweerder meegenomen bij de beoordeling of de tlv op goede gronden is afgegeven. Bezwaarde heeft de afgelopen jaren de ondersteuningsbehoefte van [leerling] steeds anders gemotiveerd. Eerst was sprake van hoogbegaafdheid, daarna van hoogsensitiviteit en daarna van beelddenken. Vooral de resultaten van de WISC-III, in combinatie met werkhoudingsproblemen, lage scores op het CITO-LVS en ervaringen op de school van verweerder, wijzen erop dat sbo passend is voor [leerling].

#### Schoolbestuur

Na jaren van begeleiding, tal van interventies en verschillende onderzoeken is duidelijk dat het regulier basisonderwijs niet passend is voor [leerling]. Naar aanleiding van het rapport van [bureau 3] heeft het schoolbestuur aan een orthopedagoog van [dienstencentrum] gespecialiseerd in de begeleiding van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften, verzocht die bevindingen te beoordelen. De uitkomsten van [bureau 3] en de recente schoolresultaten (grote achterstanden [leerling]) en de bevindingen rondom [leerling] in de klas wijzen op de juistheid van de tlv. Uit het didactisch onderzoek van [bureau 3] blijkt dat [leerling] een hardnekkige achterstand heeft op het gebied van lezen, spelling en basisvaardigheden rekenen. Er is sprake van ernstige automatiseringsproblematiek, fonologische problematiek, problemen bij het decoderen en bij het schrijven. [bureau 3] heeft, net als de school, forse aandachttekorten bij [leerling] vastgesteld. Alleen op basis al daarvan is [leerling] aangewezen op korte, eenduidige instructies via één-op-één begeleiding in een prikkelarme omgeving met weinig ruis. Regulier basisonderwijs kan dit niet bieden. Daarnaast is er sprake van een grote vertrouwensbreuk tussen school en moeder.

## **4. VERSLAG HOORZITTING**

#### Verweerder

Verweerder heeft de stukken gelezen die het schoolbestuur op 31 mei 2018 heeft ingediend bij de Commissie en in cc zijn gezonden naar bezwaarde en verweerder. Het gaat er in de voorliggende procedure om of de toelaatbaarheidsverklaring op goede gronden is afgegeven. Intrekken van de toelaatbaarheidsverklaring is niet aan de orde. Weliswaar staat [leerling] nu bij een reguliere basisschool in een andere regio ingeschreven, maar als verweerder zijn besluit intrekt, is denkbaar dat bezwaarde terug wenst te keren naar regulier basisonderwijs in de regio van verweerder. Eind 2016 is ook een tlv aangevraagd. Die aanvraag is toen mede afgewezen omdat bezwaarde zei dat zij met haar kinderen naar een andere reguliere basisschool in de buurt zou gaan. Dit was aanvankelijk obs [school] en in een later stadium christelijke basisschool [school]. De tlv was daarom volgens bezwaarde niet nodig. Verweerder heeft bezwaarde daar toen in gevolgd. Maar bezwaarde heeft haar plan vervolgens niet doorgezet waardoor [leerling] ingeschreven bleef op de school van verweerder, waar onveranderd sprake was van handelingsverlegenheid. In de deelregio van verweerder beoordeelt de CT de tlv-aanvraag op ontvankelijkheid en daarmee bedoelt verweerder ook volledigheid. Daarom ondertekenen de adviserende deskundigen ook de



aanvraag. De tlv is mede gebaseerd op de bij [leerling] afgenomen WISC-III. De onderzoeksgegevens van [bureau 3] zijn in een later stadium aan de CT voorgelegd. Die heeft in dat onderzoek een bevestiging gezien dat de tlv in 2017 op goede gronden is toegekend. Het rapport van [bureau 3] heeft verweerder ontvangen van het schoolbestuur. Hij heeft dit op basis van artikel 18a lid 13 van de Wet op het primair onderwijs verwerkt voor de beoordeling van de tlv.

## Schoolbestuur

De op 31 mei 2018 aan de Commissie en partijen toegezonden stukken onderbouwen dat de tlv terecht is afgegeven. De stukken weerspreken niet de stellingen van verweerder. Ondanks dat de kinderen van bezwaarde sinds de meivakantie elders zijn ingeschreven is [stichting] belanghebbende partij, omdat de tlv op zijn aanvraag is toegekend. Bovendien is er ook actueel belang, omdat [stichting] heeft toegezegd de kosten te zullen dragen als [leerling] alsnog deelneemt aan het speciaal basisonderwijs in de andere regio.

Eind 2016 nam [leerling] deel aan verschillende arrangementen, kreeg gedeeltelijk ook onderwijs buiten zijn eigen groep en op zijn eigen niveau. Desondanks nam de onderwijsachterstand bij hem alleen maar toe. En daarmee ook de handelingsverlegenheid van de school. Dit is een aantal malen met bezwaarde besproken. Er is met meerdere scholen contact opgenomen om [leerling] te plaatsen. Onder meer met de kleine openbare basisschool [school], die op onderwijsgronden meende [leerling] niet te kunnen ondersteunen. De christelijke basisschool [school] in de wijk van bezwaarde was te ver weg voor de moeder van bezwaarde, die de beide kinderen naar school brengt. Uiteindelijk heeft [stichting] tien scholen aangeschreven, maar deze wilden, gezien de ondersteuningsbehoefte van [leerling], hem niet inschrijven. [leerling] is op school begeleid door een leerkracht die een master heeft in Rekenen en Special Educational Needs. De school heeft bezwaarde beperkt gevolgd in haar idee dat bij [leerling] sprake is van beelddenken omdat de school twijfelde of daarvan werkelijk sprake was.

De orthopedagoog van de school is vanaf groep 3 betrokken geweest bij de begeleiding van [leerling]. Omdat bezwaarde het niet eens was met de adviezen van de orthopedagoog verbood zij diens verdere betrokkenheid.

Het ontwikkelingsperspectief is verwerkt in het HGW-dossier (HandelingsGericht Werken). De school heeft hierover met bezwaarde het gesprek willen aangaan. Dit werd belemmerd doordat bezwaarde eerst het dossier wilde zien en daarop van haar adviseurs een akkoord wilde hebben. [stichting] heeft van bezwaarde het rapport van [bureau 3] ontvangen en dit laten beoordelen door een orthopedagoog. [stichting] heeft van moeder expliciet toestemming gekregen om het rapport door te sturen naar verweerder.

Alhoewel [leerling] niet meer op school staat ingeschreven, houdt de school grote zorgen over zijn welbevinden. Alle partijen, ook [leerling], zijn erbij gebaat, dat er nu snel duidelijkheid komt over deze procedure. Het schoolbestuur ziet daarom af van het indienen van een schriftelijke zienswijze en nadere stukken.

## **5. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE**

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht 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. Bezwaarde is de moeder van de



minderjarige [leerling], en derhalve belanghebbende. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

Wat betreft het belang bij beoordeling van het bezwaar, stelt de Commissie zich op het standpunt dat de toelaatbaarheidsverklaring voor bezwaarde de toegang belemmert tot het door haar voor [leerling] wenselijk geachte regulier basisonderwijs zodat zij belang heeft bij een beoordeling, ook nu [leerling] buiten de regio van verweerder naar een reguliere basisschool gaat. Verder geldt dat de financiële toezeggingen van [stichting] ter zake de bekostiging van speciaal basisonderwijs voor [leerling], hetzij in de regio van verweerder of elders betekent dat ook [stichting] nog steeds een actueel en inhoudelijk belang heeft bij de behandeling van het bezwaar.

### *Procedure en criteria*

De Commissie merkt op dat de aanvraag van de tlv is ondertekend door deskundigen die in de vervolgfase van de beslissing op de aanvraag het deskundigenoordeel hebben opgesteld. Dit houdt blijkbaar verband met de beoordeling of de aanvraag voldoende compleet is. Verweerder dient aan zijn besluit ten minste twee deskundigenverklaringen ten grondslag te leggen. 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 afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2017:595) al bepaalde 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. Dat de deskundigen ook de aanvraag voor hun rekening nemen is met deze rol onverenigbaar.

Dit leidt er ten aanzien van de bestreden beslissing toe dat voordat de beslissing op bezwaar kan worden genomen, er twee nieuwe, dragende, deskundigenverklaringen moeten worden opgesteld door twee andere, niet bij de aanvragende en niet bij de beoogde ontvangende school betrokken deskundigen.

Verweerder heeft in ieder geval in maart 2018 door middel van een ingevulde criteria-checklist inzichtelijk gemaakt op basis van welke criteria hij tot afgifte van de tlv heeft besloten. Verweerder heeft bezwaarde in de onderhavige procedure bijzonder veel tijd geboden om haar standpunt over de ondersteuningsbehoefte van [leerling] en het bestreden besluit kenbaar te maken. Bezwaarde is in ieder geval tijdens deze bezwaarprocedure op de hoogte geraakt van de criteria en de argumenten die ten grondslag liggen aan de tlv en heeft daarop haar visie gegeven. De Commissie acht bezwaarde daarom niet benadeeld voor zover zij niet tijdig van de procedure of de criteria op de hoogte zou zijn gesteld.

### *Inhoudelijk*

De regelgeving geldend voor de beoordeling van een toelaatbaarheidsverklaring bepaalt niet dat de deskundigen (of de CT-commissie, zoals bezwaarde stelt) een eigen diagnostisch onderzoek moeten uitvoeren naar de leerling. Van hen wordt verlangd, dat zij op basis van eigen expertise



en op grondslag van het aanvraagdossier een advies geven aan het samenwerkingsverband of de leerling in aanmerking komt voor een toelaatbaarheidsverklaring op basis van de uit de beschikbare gegevens blijkende ondersteuningsbehoefte van de leerling. Het is daarbij toegestaan dat het aanvraagdossier de resultaten van verschillende al uitgevoerde onderzoeken en (school)observaties bevat. Het is aan de deskundigen om te beoordelen of het aanvraagdossier voldoende informatie bevat, of dat er aanvullend onderzoek of observatie nodig of wenselijk is. Indien onverhoopt informatie niet beschikbaar wordt gesteld is het opnieuw aan de deskundigen om dit in het advies op te merken en daaraan de conclusies te verbinden die op grond van de betreffende expertise als juist voorkomen.

De Commissie is niet gebleken dat door de deskundigen van de CT-commissie in juli 2017 en daarna in februari 2018 wisselende adviezen zijn afgegeven over de toelaatbaarheidsaanvraag. Bij de advisering in 2017 is door de deskundigen stilgestaan bij de onmacht van de school om [leerling], na de nodige aanpassingen en interventies, nog verder te kunnen begeleiden. De deskundigen signaleren leerkrachtafhankelijkheid en onder meer dat het leren van [leerling] sterk belemmerd wordt door zijn afleidbaarheid en beweeglijkheid. Daarnaast onderbouwen de deskundigen hun zorgen over het welbevinden van [leerling], bij wie kennelijk het zelfbeeld en het zelfvertrouwen onder druk staat. In het tweede rapport van de CT van februari 2018 zijn de uitkomsten van het onderzoek door [bureau 3] meegenomen. De CT merkt op dat het verblijf van [leerling] binnen het regulier onderwijs in een grote groep betekent dat hij daar niet de begeleiding en nabijheid kan krijgen die hij nodig heeft. Verder schrijft de CT in februari 2018 dat het welbevinden van [leerling] inmiddels onder ernstige druk staat.

De Commissie concludeert uit het omvangrijke dossier en het verhandelde ter zitting, dat bij [leerling] sprake is van forse tot zeer forse leerachterstanden op de leergebieden technisch lezen, begrijpend lezen, spelling en rekenen, blijkend uit de CITO-LVS en orthodidactisch onderzoek. Er is sprake van een ernstige leertaakproblematiek, de afwezigheid van schoolplezier en dat er sprake is van een ernstig conflict tussen moeder en school. Al eerder heeft de Commissie uitgesproken dat een leerachterstand van een dergelijke omvang een tlv-sbo rechtvaardigt. De andere hiervoor genoemde aspecten maken dit niet anders.

Gezien de verschillende interventies, gepleegde onderzoeken en oplopende onderwijsachterstand staat voldoende vast dat de school van verweerder niet langer in staat is tegemoet te komen aan de ondersteuningsbehoefte van [leerling]. Weliswaar bepleit het onderzoek door [bureau 3], zoals bezwaarde benadrukt, een nieuwe proefperiode bij de school van verweerder, ditmaal onder begeleiding van [bureau 3]. Deze visie wordt echter gemotiveerd weersproken door verweerder en door de orthopedagoog die door [stichting] is ingeschakeld. Dit betekent mede daarom niet dat de tlv op onjuiste gronden is verleend. Bezwaarde heeft er op gewezen dat het onderzoek van 6 januari 2017 vermeldt dat [leerling] in principe op grond van zijn gemeten IQ-scores in staat zou moeten zijn regulier basisonderwijs te volgen. Naar het oordeel van de Commissie staat deze, overigens voorwaardelijk gestelde, passage in een veel bredere context, waarin juist wordt geconcludeerd dat het aandacht- of concentratieverlies bij [leerling] zijn leren op school belemmert en nader onderzoek wenselijk is. Het onderzoek van 6 januari 2017 biedt derhalve geen basis voor de stelling als zou de tlv op verkeerde grondslag zijn verleend.

Voorts is de Commissie voldoende gebleken dat voor [leerling] binnen de regio van verweerder geen reguliere basisschool beschikbaar is die hem passend onderwijs kan bieden nu verschillende scholen hiertoe vruchteloos blijken te zijn benaderd.



Dit leidt tot de conclusie dat indien verweerder aan de beslissing op bezwaar, twee dragende deskundigenverklaringen van twee nieuwe deskundigen toevoegt, de toelaatbaarheidsverklaring onveranderd in stand kan blijven.

## 6. ADVIES

De Commissie adviseert verweerder om aan de beslissing op bezwaar, twee nieuwe, dragende deskundigenverklaring toe te voegen, waarna de toelaatbaarheidsverklaring onveranderd in stand kan blijven.

Vastgesteld te Utrecht op concept 13 juni 2018 door mr. J.M. Willems, voorzitter, drs. A.M. van der Hoek, drs. A. Sikkema en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. S.J.F. Schellens, secretaris.

mr. J.M. Willems  
voorzitter

mr. S.J.F. Schellens  
secretaris