



108211 - Bezwaar tegen toelaatbaarheidsverklaring so cluster 4; de tlv kan in stand blijven als deze wordt voorzien van nadere motivering en twee draagkrachtige deskundigenadviezen

## ADVIES

in het geding tussen:

[bezwaarde], wonende te [woonplaats], bezwaarde  
gemachtigde: mevrouw mr. S. Jurkovich

en

[samenwerkingsverband], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

### 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 29 maart 2018, aangevuld op 10 april 2018, heeft bezwaarde bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs voor [leerling].

Verweerder heeft op 9 mei 2018 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

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

[belanghebbende], vader van [leerling] en belanghebbende, heeft aangegeven het eens te zijn met het bezwaarschrift.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 4 juli 2018 te Utrecht.

Bezwaarde was ter zitting aanwezig en werd bijgestaan door haar gemachtigde.

Namens verweerder waren ter zitting aanwezig [onderwijsadviseur 1], onderwijsadviseur, en [onderwijsadviseur 2], onderwijsadviseur.

### 2. DE FEITEN

1. Bezwaarde is de moeder van [leerling]. [leerling] is geboren op [datum] 2009.
2. In juni 2015 is [leerling] gediagnosticeerd met een reactieve hechtingsstoornis en een posttraumatische stress-stoornis (uitgesteld). Toen is ook een intelligentieonderzoek afgenomen, waaruit naar voren kwam dat [leerling] cognitief op een beneden gemiddeld niveau functioneert.



3. [leerling] volgt onderwijs op [basisschool], een reguliere basisschool (hierna: de school). Zij zit het schooljaar 2017/2018 in groep 5. Sinds januari 2018 zit zij niet meer bij haar groep in de klas, maar werkt op de gang onder begeleiding van bezwaarde.
4. Op 21 december 2017 is [leerling] aangemeld bij verweerder met de vraag of zij in aanmerking komt voor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) voor het speciaal (basis)onderwijs.
5. Op 25 januari 2018 vond een gesprek plaats tussen bezwaarde en verweerder, in aanwezigheid van de school, over de visie van bezwaarde op het functioneren van [leerling] op school en in de thuissituatie.
6. Op 20 februari 2018 is het deskundigenadvies om [leerling] te plaatsen op een school voor speciaal onderwijs, cluster 4, besproken met bezwaarde, in het bijzijn van de school en jeugdbescherming. Een afzonderlijk gesprek heeft plaatsgevonden met de vader van [leerling], in het bijzijn van jeugdbescherming. In het gesprek met vader heeft hij zijn visie op het functioneren van [leerling] op school en thuis gegeven.
7. Op 8 maart 2018 heeft verweerder een tlv so, cluster 4, bekostigingscategorie midden, afgegeven. De tlv is geldig tot en met 31 juli 2019. Verweerder heeft op 8 maart 2018 tijdens een gesprek met bezwaarde het besluit tot afgifte van een tlv en het onderliggende deskundigenadvies toegelicht.
8. [leerling] gaat sinds medio juni 2018 naar de [klas]: een afdeling van [centrum] voor kinderen die een kortdurende ggz-opname nodig hebben. [leerling] wordt in de [klas] geobserveerd.

### 3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

#### Bezwaarde

Het bezwaar richt zich tegen de afgifte van de tlv voor speciaal onderwijs. Bezwaarde onderkent dat [leerling] problemen heeft waarvoor ondersteuning nodig is. Deze problemen zijn echter niet zodanig dat sprake is van cluster 4 problematiek. Bezwaarde herkent [leerling] dan ook niet in het deskundigenadvies. De tlv is voornamelijk gebaseerd op de diagnoses hechtingsstoornis en PTSS en het onderzoeksverslag van [centrum] uit juni 2015. De onderzoeksresultaten zijn één jaar geldig en dus niet meer actueel. Ook de schoolarts heeft aangegeven dat er wel sprake is van gedragsproblematiek, maar niet van hechtingsproblematiek. Gelet op de geldigheid van de onderzoeksresultaten en de leeftijd van [leerling] had nieuw onderzoek moeten worden gedaan. De tlv is een papieren exercitie geweest; niemand heeft [leerling] gezien.

Voorts zijn de deskundigenadviezen onvoldoende onafhankelijk omdat één van de deskundigen de intern begeleider van de school die informatie heeft verstrekt, omschreef als betrouwbaar. Ook beschikte bezwaarde niet over hetzelfde groeidocument als verweerder.

In deskundigenadvies is niet inzichtelijk wat de ondersteuningsbehoefte van [leerling] is en welke intensivering van de begeleiding heeft plaatsgevonden. Niet wordt toegelicht waarom de Sherborne-therapie niet kan worden toegepast op school.

De speltherapeute heeft reeds op 5 april 2017 aangegeven dat [leerling] minimaal een jaar therapie nodig heeft die niet door de speltherapeut van school gegeven kon worden. In de tussentijd heeft de school niets gedaan en onvoldoende ondersteuning ingezet. Bezwaarde zou graag zien dat [leerling] naar een sbo-school gaat met ondersteuning vanuit [centrum]. Alleen wanneer onderzoek uitwijst dat [leerling] vanwege haar ondersteuningsbehoefte is aangewezen op cluster 4 onderwijs kan bezwaarde daar achter staan.



Inmiddels is bezwaarde in gesprek met [centrum] voor een nieuw onderzoek bij [leerling] en behandeling.

## Verweerder

De tlv is gebaseerd op de onderwijsbehoefte van [leerling] en niet op diagnoses. De onderwijsbehoefte is in kaart gebracht met behulp van de door school en bezwaarde verstrekte informatie. De verslaglegging van [centrum] is aanvullend geweest. Dit neemt niet weg dat de gedragsuitingen en zorgen over de ontwikkeling van [leerling] ten tijde van de diagnoses in dezelfde of sterkere mate door school werden waargenomen.

Een observatie heeft niet plaatsgevonden omdat [leerling] inmiddels met een-op-een begeleiding buiten de groep was geplaatst. Dat zou geen representatief beeld geven van haar dagelijks functioneren op school.

De gedragsproblemen van [leerling] bestaan eruit dat zij niet gevoelig is voor aansturing, problemen heeft met autoriteit en snel ontregeld is. [leerling] was heel brutaal tegen de leerkracht. Deze had geen grip op haar. Ook accepteerde [leerling] niet de ondersteuning van de zorgstudent; dit verliep zeer moeizaam. [leerling] uitte zich zeer heftig en toonde agressie naar andere leerlingen en was onvoorspelbaar in haar gedrag. Zij kon vanuit het niets agressief worden en bijvoorbeeld een andere leerling slaan. Ook heeft zij een glas water over de zorgstudent heen gegooid. [leerling] komt niet tot leren.

De school heeft de mogelijkheden vanuit de basis- en extra ondersteuning voldoende benut. De ingezette ondersteuning had echter geen effect en de school was ernstig handelingsverlegen. De aard en de complexiteit van de problematiek van [leerling] vraagt om expertise op het gebied van complexe sociaal-emotionele problematiek. Het speciaal onderwijs, cluster 4, heeft deze expertise in huis. Deze is onvoldoende aanwezig binnen het speciaal basisonderwijs en zeker niet op de school.

In de tlv is als advies een school voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen meegegeven, omdat die school de faciliteiten heeft om het gedrag van [leerling] op te vangen. Daar is ook de expertise aanwezig om de onderwijsbehoeften van [leerling] in kaart te brengen. Vanwege externaliserende gedrag acht het samenwerkingsverband dit het meest passend.

De tlv is afgegeven voor een jaar, omdat in dat jaar vanuit de cluster 4 school en mogelijk de hulpverlening kan worden gekeken wat nodig is en waar [leerling] het beste op haar plek is. Verweerder kan tot heroverweging worden overgaan als er nieuwe onderzoeksgegevens zijn. Bij de heroverweging zal dan niet alleen de nieuwe diagnostiek worden betrokken maar ook de informatie uit de [klas] en wat de effecten zijn van de aanpak in deze tijdelijke onderwijssetting.

## **4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE**

### *Bevoegdheid en ontvankelijkheid*

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. Bezwaarde is de moeder van de minderjarige [leerling] en is derhalve belanghebbende. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de tlv, dus tijdig, ingediend. 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. Ten behoeve van de tlv voor [leerling] hebben een orthopedagoog en een maatschappelijk deskundige een deskundigenadvies uitgebracht, hetgeen deskundigen zijn als genoemd in het Besluit Bekostiging WPO. Het advies van de deskundigen dient voldoende objectief te zijn. Zij mogen in dienst zijn bij verweerder.

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. Het enkele feit dat één van de deskundigen gezegd zou hebben dat de intern begeleider van de school betrouwbaar is, tast de onpartijdigheid van de deskundigen niet aan. De deskundigen hebben hun advies gebaseerd op een uitgebreid dossieronderzoek waar de bevindingen van de intern begeleider van de school slechts een van de elementen van uitmaakt. Bezwaarde heeft niet aangetoond dat de bevindingen van de intern begeleider van de school onjuist zijn. Dat bezwaarde niet over hetzelfde groeidocument beschikte als verweerder – hetgeen overigens niet aan verweerder is te wijten en vervolgens door verweerder aan bezwaarde is verstrekt – doet evenmin afbreuk aan het deskundigenadvies. Niet gebleken is dat de verschillen tussen beide groeidocumenten van zodanige aard zijn dat dit tot een ander deskundigenadvies had moeten leiden.

Het deskundigenadvies dat in verband met de tlv voor [leerling] is opgesteld, is zeer uitgebreid en bevat een aanzienlijke hoeveelheid informatie die een-op-een overgenomen lijkt te zijn uit de door de school en bezwaarde aangedragen informatie, zoals de onderzoeksverslagen van [centrum], het leerlingdossier en het ontwikkelingsperspectief. Wat de Commissie betreft, volstaat als deskundigenadvies een beknopt advies, voorzien van de bevindingen en de conclusies van de deskundige zelf. In het onderhavige deskundigenadvies zijn niet de twee deskundigen aan het woord, maar is voor een (redactionele) opzet gekozen als of de deskundigen het samenwerkingsverband zelf zijn. Terwijl het de deskundigen zelf dienen te zijn die een verklaring afgeven. Daarnaast ontbreekt in het advies ook de toetsing van de aanvraag aan de criteria voor toekenning van een tlv so zoals neergelegd in het Ondersteuningsplan.

Het besluit tot afgifte van de tlv is niet nader gemotiveerd, hetgeen op grond van artikel 3:46 Awb wel van verweerder wordt verwacht. De deskundigenadviezen zijn weliswaar als bijlage bij de beslissing tot toekenning van de tlv meegestuurd, maar verweerder dient te controleren of de deskundigenadviezen zorgvuldig tot stand zijn gekomen, de feiten juist zijn vastgesteld en of deze dienen te leiden tot de genomen beslissing.

## *Inhoud*

De Commissie stelt vast dat de ondersteuningsbehoefte van [leerling] is vastgesteld op grond van de door de school verstrekte informatie en documenten en op grond van informatie van bezwaarde. De eerder gestelde diagnoses komen in deze informatie weliswaar aan de orde maar het is de Commissie niet gebleken dat deze leidend zijn geweest voor de beslissing tot toekenning



van de tlv. Uit de onderliggende stukken voor de beoordeling van de aanvraag van de tlv, waaronder het deskundigenadvies, komt de ondersteuningsbehoefte van [leerling] duidelijk naar voren. Verweerder heeft deze dan ook in redelijkheid voor de beoordeling van de toelaatbaarheid als uitgangspunt kunnen nemen.

Uit de onderliggende stukken blijkt dat bij [leerling] sprake is van een forse leerachterstand. Zij functioneert op groep 3-niveau terwijl zij in groep 5 zit. [leerling] komt niet of onvoldoende zelfstandig tot leren, ook niet bij een-op-een begeleiding. Bovendien is voldoende gebleken dat bij [leerling] sprake is van aanzienlijke gedragsproblematiek, die haar relatie met de leerkracht en met medeleerlingen ernstig belemmert, haar leerontwikkeling stagneert en het onderwijsproces in de klas hindert. Zij heeft moeite met autoriteit en heeft een klik met de leerkracht nodig om tot werken te komen. Zij heeft veel structuur en duidelijkheid nodig. [leerling] vertoont zelfbepalend gedrag, zoekt grenzen op en reageert heftig wanneer dingen niet gaan zoals ze wil (slaan, haren trekken, schelden, kwetsende opmerkingen, spullen stuk maken).

Gelet op de gedragsproblematiek van [leerling] en haar ondersteuningsbehoefte op dit moment (waaronder de forse leerachterstand), en het uitblijven van positieve effecten van de reeds door de school ingezette ondersteuning, is de Commissie van oordeel dat de toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs op goede gronden is genomen. 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 en de motivering van de tlv herstellen.

## 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 en een nadere motivering van de tlv kan bij de beslissing op bezwaar het bestreden besluit worden gehandhaafd.

Vastgesteld te Utrecht op 1 augustus 2018 door mr. D. Ghidei, voorzitter, drs. A. Sikkema, drs. C. van Vliet, en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. O.A.B. Luiken, secretaris.

mr. D. Ghidei  
voorzitter

mr. O.A.B. Luiken  
secretaris