



108283 - Bezwaar toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs. De adviserende deskundigen moeten onpartijdig zijn. De eerste moet een orthopedagoog of kinderpsycholoog zijn, de tweede een kinder- of jeugdpsycholoog, arts, kinderpsychiater, pedagoog of mwd'er

ADVIES

[bezwaarden] wonende te [woonplaats], bezwaarden, gemachtigde: mevrouw mr. H. Mauritz

en

de Stichting samenwerkingsverband [verweerder], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder gemachtigde: mevrouw mr. A.A.C. Schouten

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 31 mei 2018 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs (tlv-so) voor [de leerling]. Verweerder heeft op 18 juni 2018 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend. Op 13 juli 2018 hebben bezwaarden nadere stukken ingediend en op 17 juli 2018 heeft verweerder nadere stukken ingediend. De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 18 juli 2018 te Utrecht. Bezwaarden waren ter zitting aanwezig, vergezeld mevrouw B. Slager van Passend Onderwijs Pluim (POP – Stichting Down Syndroom). Namens verweerder waren ter zitting aanwezig de directeur en de begeleider Passend Onderwijs. Namens de stichting [schoolbestuur] waren aanwezig de intern begeleider van basisschool [de school] en de adviseur onderwijs & kwaliteit van het College van Bestuur van [schoolbestuur]. Na de zitting heeft verweerder op verzoek van de Commissie op 19 juli 2018 de aanvraag TLV nagezonden. Bezwaarden hebben hierop gereageerd en daarop heeft verweerder ook nog een reactie gestuurd. De Commissie heeft het onderzoek gesloten op 30 juli 2018.

2. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van [de leerling]. [de leerling] is geboren op [geboortedatum] 2009. [de leerling] is bekend met het syndroom van Down en een dysfatische stoornis (een stoornis waarbij een groot verschil bestaat tussen het begrip van taal en het zelf kunnen verwoorden).
2. [de leerling] is vanaf schooljaar 2014-2015 leerling van de reguliere basisschool [de school]. In het schooljaar 2017-2018 zit [de leerling] in groep 1/2.
3. Uit het psychologisch onderzoek van 15 mei 2017 volgt dat [de leerling] een IQ van 50 heeft. Volgens dit onderzoek zit [de leerling] op zeer moeilijk lerend niveau en heeft hij een veilige leeromgeving nodig die aansluit bij zijn ontwikkelingsleeftijd.
4. [de leerling] krijgt voor 22 uur per week individuele begeleiding van onderwijs-



- assistenten, die afkomstig zijn uit het speciaal onderwijs (so).
5. Op 25 oktober 2017 heeft een pedagoog werkzaam bij [onderwijsadviesbureau] een deskundigenadvies opgesteld. De pedagoog adviseert gezien de ontwikkeling en onderwijsbehoeften van [de leerling], plaatsing op een zmlk-school in het speciaal onderwijs tot het einde van de basisschool.
 6. In februari 2018 heeft een orthopedagoog verbonden aan een expertisecentrum, ook een deskundigenadvies opgesteld. Het advies is tlv so cluster 3, bekostigingscategorie 1, met een geldigheid tot en met groep 8.
 7. In februari 2018 heeft de ambulante begeleider van [het ambulante begeleidingsbureau], op verzoek van ouders over [de leerling] een ontwikkelingsperspectief (opp) opgesteld.
 8. Op 26 maart 2018 heeft basisschool [de school] namens haar schoolbestuur een tlv-so aangevraagd voor de periode tot einde basisschool.
 9. Op 23 april 2018 heeft verweerder een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs met bekostigingscategorie 1 afgegeven voor de periode van 23 april 2018 tot 31 juli 2020.
 10. In het ondersteuningsplan 2015-2018 van verweerder is beschreven wanneer verweerder een tlv kan afgeven.
 - a. Uit een analyse van het voortraject van de school en uit het deskundigenadvies moet blijken dat de onderwijsbehoeften de basisondersteuning overschrijden.
 - b. De tlv wordt voorbereid op de school in het ondersteuningsteam of de commissie van begeleiding. Daarin formuleren twee deskundigen twee adviezen en zij geven advies over de categorie en de duur.
 - c. Deze deskundigen kunnen zijn: orthopedagoog of een kinderpsycholoog, en een tweede die op basis van de hulpvraag betrokken is kan zijn een kinder- of jeugdpsycholoog, arts, kinderpsychiater, pedagoog of maatschappelijk werker.
 - d. Bij de aanvraag hoort meegestuurd te worden een recent geschreven opp, besproken en ondertekend door ouders, een overzicht van LVS-gegevens van de leerling.
 - e. Verder blijkt uit de informatie wat de onderwijsbehoeften van de leerling zijn, wat de school heeft gedaan om hieraan tegemoet te komen, welke hulpverleningsinstanties al betrokken zijn en wat dit heeft opgeleverd, aan welke ondersteuningsbehoeften de school niet kan voldoen, wat er bij het kind en in de school moet veranderen wanneer de leerling weer teruggeplaatst wordt.
 - f. Binnen het Onderwijsloket toetsen en beoordelen de kwaliteit van de procedure van de aanvraag minimaal twee personen (waaronder een orthopedagoog) die onafhankelijk zijn van het dossier. De directeur checkt inhoud en gevolgde procedure en zet zijn handtekening.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

[de leerling] heeft zich tot 2017 goed ontwikkeld. Dat komt onder meer doordat de onderwijsassistenten het communicatieprogramma Leespraat gebruiken. In de eerste periode van het schooljaar 2016- 2017 ging [de leerling] wennen in groep 3. Dat verliep goed totdat [de leerling] een keer is weggelopen. Daarna veranderde er van alles. [de leerling] mocht niet meer wennen in groep 3 en moest een IQ-test doen.



Op grond van de uitslag heeft de school bezwaarden op 11 juni 2017 meegedeeld dat [de leerling] naar het so moet. Bezwaarden waren teleurgesteld en stelden voor dat de school [het ambulant begeleidingsbureau] zou inschakelen. Dat wilde de school niet. Toen het nieuwe schooljaar (2017-2018) begon, gebruikte de onderwijs- assistent Leespraak niet meer. Hierdoor stagneerde de ontwikkeling van [de leerling]. In september 2017 heeft de school de pedagoog van [het onderwijsadviesbureau] ingeschakeld. Bezwaarden herkennen haar oordeel over [de leerling] niet, een oordeel van iemand die heeft gezegd niks te weten over de dysfatische ontwikkeling bij kinderen met het Downsyndroom. Op verzoek van bezwaarden heeft [het ambulant begeleidingsbureau] in februari 2018 een opp opgesteld. Daaruit blijkt dat de beperking van [de leerling] niet de verstandelijke beperking is, maar de dysfatische ontwikkeling. Vanwege deze stoornis moet de school niet de zml-leerlijnen gebruiken. Deze hebben niet het gewenste effect voor kinderen met een dysfatische ontwikkeling. Doordat school [de leerling] zml-leerlijnen heeft aangeboden, is [de leerling] ondervraagd en is hij vermijdend gedrag gaan vertonen. Met de adviezen van [het ambulant begeleidingsbureau] doet de school niks. Als [de leerling] naar het so gaat, zal dat nadelige gevolgen hebben voor zijn ontwikkeling. Wat betreft bezwaarden moet het uitgangspunt zijn dat [de leerling] regulier onderwijs aangeboden krijgt waar dat kan en speciaal waar nodig. Zoals een Weer samen naar school klas.

Het besluit om een TLV af te geven is niet gerechtvaardigd omdat niet is voldaan aan de voorwaarden die hiervoor gelden.

- Bij de aanvraag ontbreekt een recent (maximaal 6 maanden oud) ondertekend opp.
- Uit de stukken die wel zijn meegestuurd bij de aanvraag blijkt niet wat de onderwijsbehoeften zijn van [de leerling].
- Het meest recente stuk dat is meegestuurd, is van februari 2017; dat is niet recent.
- Het besluit is niet deugdelijk gemotiveerd.
- Aan het besluit liggen niet twee recente deskundigenadviezen ten grondslag. De pedagoog, die een deskundigenadvies heeft opgesteld, is geen deskundige zoals bepaald in artikel 18a WPO en haar advies is van oktober 2017.
- De aanvraag is niet beoordeeld door twee personen, waaronder een orthopedagoog.

Bezwaarden concluderen dat het besluit om een tlv af te geven niet voldoet aan de criteria die verweerder heeft opgenomen in het ondersteuningsplan, in strijd is met de WPO en ingaat tegen het recht van het kind en het recht op inclusief onderwijs zoals bepaald in het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap (VRPH), het verdrag inzake de rechten van het Kind (IVRK) en de Salamancaverklaring.

Bezwaarden verzoeken het bezwaar gegrond te verklaren om verweerder in de proceskosten te veroordelen.

Verweerder

De tlv is op goede gronden en conform de procedure afgegeven. Bij de aanvraag heeft verweerder het opp betrokken. Verweerder gebruikt geen vast format voor het opp. Hij toetst of de verplichte onderdelen van het opp aanwezig zijn en dat deze met de ouders zijn overeengekomen. Uit de stukken bij de aanvraag bleek dat alle verplichte onderdelen van het opp aanwezig zijn en dat daarover overleg met de ouders is gevoerd. Bij de aanvraag zijn tevens de andere benodigde



stukken gevoegd.

- Overzichten waarin per periode is beschreven welke doelen er op verschillende gebieden behaald moeten worden. Het doelenoverzicht van november 2017 hebben bezwaarden ondertekend.
- Het breedteformulier met een beschrijving van de belemmerende en bevorderende factoren en welke begeleiding de school aan [de leerling] heeft gegeven, welke externe instanties zijn ingeschakeld, wat de ontwikkeling is van [de leerling] en welke gesprekken er zijn gevoerd met bezwaarden.
- Het psychologisch rapport uit 2017, het rapport van [het ambulante begeleidingsbureau], de zienswijze van bezwaarden en twee deskundigenadviezen.

De eerste deskundige is een pedagoog van [onderwijsadviesbureau] die na overleg met de andere experts die werken bij [het ambulante begeleidingsbureau] (waaronder experts op het gebied van Down en dysfasische stoornis) tot haar advies is gekomen. In januari 2018 heeft verweerder haar gevraagd of zij aanleiding ziet om haar advies van oktober 2017 aan te passen. Dat was niet het geval. De tweede deskundige is een orthopedagoog.

Op grond van alle stukken en het gesprek dat verweerder op 16 april 2018 met bezwaarden had, heeft verweerder besloten om de tlv toe te kennen. De reden hiervoor is dat [de leerling] onvoldoende ontwikkeling laat zien ondanks langdurige en intensieve begeleiding. Door de achterstand die [de leerling] heeft opgelopen en het niet zelfstandig kunnen werken in een groep, is [de leerling] steeds meer geïsoleerd geraakt. Dat is niet bevorderlijk voor zijn ontwikkeling. De school heeft samen met de leerkracht, begeleider en het jeugdteam alles gedaan om [de leerling] binnen boord te houden. Maar de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften overschrijden de mogelijkheden binnen het reguliere onderwijs. [de leerling] is gebaat bij een kleine, veilige en voorspelbare specialistische onderwijssetting waar een aangepast taal- en leeraanbod geboden kan worden en waar [de leerling] aansluiting heeft met de andere kinderen. Als [de leerling] voldoende vaardigheden heeft ontwikkeld ten aanzien van zelfredzaamheid, taak- en werkhouding en communicatie, kan er mogelijk gewerkt worden aan integratie binnen het regulier onderwijs met aangepaste leerlijnen.

4. 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. Bezwaarden zijn de ouders van de minderjarige [de leerling] en derhalve belanghebbenden. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

Procedure en criteria

Volgens het ondersteuningsplan van het swv moet het opp worden ingediend bij de tlv-aanvraag dat is besproken met en ondertekend door de ouders. Er is geen ondertekend opp. Het is de vraag of dan is voldaan aan de omschreven voorwaarde. In het verweerschrift en ter zitting heeft verweerder toegelicht dat er geen vast format geldt voor het opp zolang er maar is beschreven



wat het uitstroomperspectief is, wat de belemmerende en bevorderende factoren zijn en waar de ondersteuning en begeleiding uit bestaat. Ook moet er een voortgangsrapportage zijn.

En de school moet een en ander met de ouders besproken en overlegd hebben. Uit de stukken blijkt dat hieraan is voldaan. In het opp van oktober 2016 en in het breedteformulier zijn bevorderende en belemmerende factoren opgenomen. De doelenoverzichten geven een duidelijk beeld waaraan de school gedurende een bepaalde periode mee gaat werken. Doordat deze doelen steeds zijn geëvalueerd, is duidelijk welke doelen zijn behaald en welke (nog) niet. Uit de stukken blijkt ook dat de school steeds met bezwaarden heeft besproken op welke wijze [de leerling] begeleid wordt. Een ondertekend opp ontbreekt echter. De Commissie heeft al vaker overwogen dat het mogelijk moet zijn om, indien omstandigheden daar aanleiding toe geven, gemotiveerd af te wijken van eigen procedures en criteria. Uit het besluit tot toekenning van de tlv dient dan wel duidelijk naar voren te komen waarom dit afwijken in dit concrete geval aangewezen is. Die schriftelijke motivering ontbreekt.

Uit de stukken bij de tlv-aanvraag blijkt dat naast de school, een begeleider passend onderwijs, ambulante begeleiders, gespecialiseerde onderwijsassistenten en [onderwijsadviesbureau] betrokken zijn geweest bij de vormgeving van de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van [de leerling]. Daarnaast bevat het dossier gegevens over de leerontwikkeling en persoonlijke ontwikkeling van [de leerling] die de aanvraag van een tlv voorstelbaar achten. Daarmee voldoet de aanvraag aan de voorwaarden zoals omschreven onder a, d en e van het ondersteuningsplan.

Wat betreft de deskundigenadviezen overweegt de Commissie als volgt. Nadat het swv een aanvraag voor een tlv heeft ontvangen, moet het swv in verband met de beoordeling hiervan aan deskundigen advies vragen. Alleen dan kunnen de deskundigen de stukken die bij de aanvraag horen, betrekken bij de totstandkoming van het advies. In dit geval zijn beide deskundigenadviezen opgesteld voordat de aanvraag voor de tlv was ingediend, waardoor deze niet zijn gericht op de aanvraag.

Uit artikel 8:34 Awb volgt dat de deskundige zijn opdracht objectief en onpartijdig moet 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. Doordat [onderwijsadviesbureau] intensief betrokken is geweest bij de vormgeving van de onderwijs- en ondersteuningsbehoeften van [de leerling], staat daardoor de onpartijdigheid onder druk. Tot slot is gebleken dat de eerste deskundige een pedagoog is en de tweede deskundige een orthopedagoog. Op grond van de wet en het ondersteuningsplan dient de eerste deskundige orthopedagoog of een kinderpsycholoog te zijn, en de tweede een kinder- of jeugdpsycholoog, arts, kinderpsychiater, pedagoog of maatschappelijk werker.

Vorenstaande leidt ertoe dat verweerder, alvorens een beslissing te kunnen nemen op het bezwaar, zich moet voorzien van twee nieuwe het besluit dragende deskundigenverklaringen.

Naar het oordeel van de Commissie is het bestreden besluit voldoende gemotiveerd omdat daarin staat wat de onderwijsbehoeften zijn van [de leerling] en waarom [de leerling] gebaat is bij een intensieievorm van speciaal onderwijs. In het besluit is tevens toegelicht waarom verweerder, in



afwijking van de deskundigenadviezen, de tlv niet voor de gehele basisschool maar voor twee jaar heeft afgegeven. Bovendien blijkt uit het besluit dat verweerder contact heeft opgenomen met bezwaarden om een mondelinge toelichting te geven op het besluit.

Inhoudelijk

Verweerder heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat de ondersteuningsbehoefte van [de leerling] de mogelijkheden van regulier onderwijs overstijgt. Ondanks haast permanente een op een begeleiding is er sprake van minimale onderwijsontwikkeling. Naarmate [de leerling] langer in groep 1-2 blijft neemt het verschil tussen hem en de leerlingen die die groep instromen toe. Verweerder heeft zijn besluit mede erop gebaseerd dat [de leerling] zich sociaal en emotioneel minimaal ontwikkelt. Aannemelijk is dat [de leerling] begeleiding nodig heeft in een veilige en kleine setting en het speciaal onderwijs dit hem kan bieden. In zoverre is verweerder in redelijkheid tot zijn besluit gekomen.

Verdragen

Verzoekers hebben gesteld dat verweerder in strijd heeft gehandeld met verschillende verdragen. De genoemde verdragen richten zich tot de Staten die partij zijn bij het verdrag. Een onmiddellijk en afdwingbaar recht van bezwaarden jegens verweerder kan daarin niet worden gelezen zodat hierdoor de redelijkheid van het bestreden besluit niet is aangetast.

De kritische opmerkingen van de Commissie over het opp en de deskundigenadviezen betekenen niet dat er geen tlv kan worden afgegeven. In de beslissing op bezwaar kan verweerder de gebreken herstellen. Het besluit kan vervolgens ongewijzigd worden gehandhaafd.

5. ADVIES

De Commissie adviseert om bij de heroverweging van het bestreden besluit te motiveren waarom is afgeweken van de voorwaarde dat een ondertekend opp meegestuurd moet worden bij de aanvraag en om de toelaatbaarheidsverklaring te voorzien van tenminste twee het besluit dragende 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 14 augustus 2018 door mr. D. Ghidei, voorzitter, drs. W.A.J.J. Willems, drs. A.M. van der Hoek en drs. A. Sikkema, leden, in aanwezigheid van mr. A.A. Veraart, secretaris.

mr. D. Ghidei
voorzitter

mr. A.A. Veraart
secretaris