



108605 - bezwaar tegen toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs cluster 4 is ongegrond. Het samenwerkingsverband moet zijn advisering over het type onderwijs binnen cluster 4 deugdelijk motiveren in zijn besluit op het bezwaar.

## ADVIES

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

en

Samenwerkingsverband [verweerder], gevestigd te [vestigingsplaats]

### 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 16 januari 2019 heeft bezwaarde bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs voor [de leerling]. Verweerder heeft op 29 januari 2019 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

Belanghebbende, mevrouw [moeder van de leerling] heeft op 28 februari 2019 stukken ingediend.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 6 maart 2019 te Utrecht.

Bezwaarde was ter zitting aanwezig.

Verweerder werd ter zitting vertegenwoordigd door de directeur-bestuurder, de onderwijsadviseur en orthopedagoog.

Namens de belanghebbende [stichting] waren ter zitting aanwezig: de leidinggevende van [de school] en de intern begeleider van deze school.

Als belanghebbende was aanwezig mevrouw [moeder van de leerling] en ex-partner van bezwaarde. Zij werd ondersteund door een beëdigd tolk.

### 2. DE FEITEN

1. Bezwaarde is de vader van [de leerling]. [de leerling] is geboren op [geboortedatum] 2011. Sinds schooljaar 2015-2016 zat [de leerling] op [de school] (verder: de school). In het schooljaar 2018-2019 is hij gestart in groep 4. Sinds december 2018 zit hij thuis.
2. Op school vertoonde [de leerling] problematisch gedrag. Hij was snel afgeleid, had veel structuur nodig en kon fysiek en bedreigend gedrag laten zien. Daarnaast kampte [de leerling] met zindelijkheidsproblematiek.
3. De school heeft voor [de leerling] een groeidocument opgesteld, d.d. oktober 2018.
4. Op 17 april 2018 is een psychodiagnostisch onderzoek gedaan naar het cognitieve vermogen en de sociale-emotionele ontwikkeling van [de leerling] (TIQ 128, VIQ 128, PIQ



- 120). Er werd geen diagnose vastgesteld, maar wel kenmerken gezien van ADHD, autisme, ODD en een reactieve hechtingstoornis.
5. Op 12 oktober 2018 heeft de school [de leerling] aangemeld bij verweerder om na te gaan of er voor hem een toelaatbaarheidsverklaring (verder te noemen: tlv) voor het speciaal onderwijs kon worden afgegeven. Bezwaarde heeft toestemming gegeven voor deze aanmelding.
  6. Op 15 januari 2019 heeft verweerder aan [de leerling] een tlv voor speciaal onderwijs toegekend, categorie laag met een geldigheidsduur tot 31 juli 2020. Op het tlv-besluit is bij -Advies SWV met betrekking tot onderwijstype speciaal onderwijs cluster 4 -, aangekruist: ZMOK.
  7. Tegen dit besluit is het bezwaar gericht.

### 3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

#### Bezwaarde

De school heeft vanaf medio september 2018 onvoldoende gedaan om [de leerling] de juiste hulp te bieden. Alleen de laatste zes weken van het jaar 2018 heeft [de leerling] ondersteuning gehad van een zorgstudent. De school stuurde te snel aan op zijn vertrek, waardoor bezwaarde geen alternatieve school kon zoeken. [de leerling] heeft hulp nodig, maar de afgegeven tlv is te zwaar. [de leerling] heeft geen diagnose en een bovengemiddeld IQ. Er zijn scholen die meer passend zijn voor hem. Het gedrag van [de leerling] kan ook op een reguliere school aangepakt worden in combinatie met buitenschoolse therapie. De jeugdbescherming heeft dit beaamd.

Ter zitting voert bezwaarde aan dat er onderzoek uitgevoerd wordt door GGZ naar hechtingsproblematiek en dit meegewogen dient te worden bij de schoolkeuze van [de leerling].

Echter, door de afgegeven tlv komt [de leerling] alleen nog in aanmerking voor ZMOK-scholen. Die vorm van speciaal onderwijs is voor kinderen met zware gedragsproblematiek en doet geen recht aan de situatie van [de leerling]. Bezwaarde was in gesprek met een PI school, maar daar zou [de leerling] met de afgegeven tlv ZMOK niet terecht kunnen.

Bezwaarde heeft toestemming gegeven om de toelaatbaarheid van [de leerling] voor speciaal onderwijs te laten beoordelen door het samenwerkingsverband, maar geeft ter zitting aan onvoldoende te hebben geweten waarvoor daadwerkelijk is getekend. Bezwaarde acht zich door verweerder onvoldoende geïnformeerd over de eventuele consequenties van een tlv-aanvraag.

#### Verweerder

Sinds medio oktober 2018 is verweerder betrokken geweest bij de ondersteuning aan [de leerling]. Voor die tijd heeft de school zelf [de leerling] ondersteuning geboden. Verweerder acht de ondersteuningsbehoefte van [de leerling] voldoende in kaart te hebben gebracht. De huidige ontwikkeling en het welbevinden van [de leerling] waren dusdanig zorgelijk dat het langer afwachten van effecten van (extra) ondersteuning niet langer haalbaar was binnen een reguliere onderwijssetting. [de leerling] heeft een meer structuur en veiligheid biedende omgeving nodig waar hij zijn sociale vaardigheden en gedrag kan verbeteren en waar optimaal de expertise aanwezig is om aan te sluiten bij de ondersteuningsbehoefte van [de leerling]. Plaatsing op het speciaal onderwijs cluster-4, specifiek ZMOK, is op dit moment het meest passend voor [de leerling]. Verweerder geeft richting voor het type cluster-4 onderwijs omdat dit gerelateerd is aan



gemeentelijke afspraken omtrent leerlingenvervoer. Bovendien helpt het aangeven van het type onderwijs binnen een cluster, de ouders bij het vinden van de meest passende onderwijsplek voor hun kind.

Verweerder betwist dat de jeugdbescherming de visie van bezwaarde deelt dat [de leerling] thuishoort in het reguliere onderwijs. De jeugdbescherming wil thuiszitten voorkomen, maar staat inhoudelijk achter de afgegeven tlv. De toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs acht verweerder terecht afgegeven, onder verwijzing naar het beeld dat wordt geschetst over [de leerling] in het deskundigenadvies. Verweerder acht het niet noodzakelijk dat de betrokken deskundigen van het samenwerkingsverband een separaat deskundigenadvies schrijven. Volgens verweerder vat het integraal beeld van professionals de vereiste informatie en geeft het juist een duidelijk beeld van het kind.

#### Belanghebbende [stichting]

Tijdens de hoorzitting heeft de directeur van de school verklaard dat [de leerling] op school niet langer de ondersteuning kon krijgen die hij nodig had. [de leerling] heeft vanaf het begin van zijn schoolcarrière opvallend gedrag vertoond: kinderen pijn doen, niet luisteren naar de leerkrachten en in contact met anderen fysiek of zelfs bedreigend reageren. Ook kampte [de leerling] met zindelijkheidsproblematiek. Het gedrag van [de leerling] werd zo grensoverschrijdend dat de veiligheid van andere kinderen niet meer te garanderen was. Ook werkte [de leerling] zo ernstig verstorend dat de leerkrachten niet tot het geven van kwalitatief goed onderwijs meer konden komen. De school heeft zich ingespannen om [de leerling] te begeleiden, onder andere door het opstellen van een groeidocument, het voeren van gesprekken met bezwaarde en het bijwonen van gezamenlijke uitvoeringsoverleggen met bezwaarde en de jeugdbescherming. De school heeft zich ingespannen om [de leerling] te begeleiden door inzet van een zorgstudent die er 1-op-1 voor hem was. Ondanks zijn goede cognitieve niveau, bleef [de leerling] erg leerkrachtafhankelijk en kwam hij in de groep niet tot zelfstandig werken. De begeleiding van de zorgstudent is geëindigd omdat de financiële middelen niet langer toereikend waren. Bij ouders was bekend dat de school een tlv-aanvraag wilde doen om te beoordelen wat een passende onderwijssetting voor [de leerling] zou zijn. Volgens belanghebbende is dit met bezwaarde besproken in het groot overleg van oktober 2018 en heeft bezwaarde toestemming gegeven voor het doorlopen van de tlv-procedure. Belanghebbende vindt het jammer dat de jeugdbescherming niet aanwezig is bij de hoorzitting. De betrokken medewerker had de Commissie meer informatie kunnen verschaffen over de ervaren handelingsverlegenheid van de school.

#### Belanghebbende [moeder van de leerling].

Moeder steunt het bezwaarschrift dat haar ex-echtgenoot heeft ingediend volledig. Zij heeft niet zelf bezwaar gemaakt omdat zij het Nederlands onvoldoende machtig is. Moeder stelt dat de tlv gebaseerd is op verouderde informatie en [de leerling] hierdoor geen eerlijke kans heeft gekregen.

Op school lag geen plan om [de leerling] te ondersteunen. De verwijderingsbeslissing is niet deugdelijk onderbouwd door de school. Moeder herkent haar zoon niet als zijnde jongen met ernstige gedragsproblematiek.



## 4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

### *Ontvankelijkheid van het bezwaar*

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht op grond van artikel 18a lid 12 Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht (Awb) advies uit te brengen over het bezwaarschrift.

Bezwaarde is de ouder van de minderjarige [leerling] en derhalve belanghebbende. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de tlv, tijdig ingediend. De Commissie is dus bevoegd kennis te nemen van het bezwaar en het bezwaarschrift is ontvankelijk.

### *Procedureel*

Het samenwerkingsverband heeft ingevolge artikel 18a lid 6 sub c van de WPO tot taak om op basis van het ondersteuningsplan (met daarin beschreven de procedure en de criteria) de toelaatbaarheid van de leerling tot speciaal (basis)onderwijs te beoordelen.

Artikel 18a lid 11 van de WPO verlangt dat verweerder ervoor zorgdraagt dat deskundigen het samenwerkingsverband adviseren over de beoordeling of een leerling toelaatbaar is tot het speciaal onderwijs.

Verweerder geeft hieraan op de volgende manier invulling. Volgens het Ondersteuningsplan geven onderwijsadviseurs en maatschappelijk werkers van verweerder een deskundigenadvies af aan de directeur van verweerder. De deskundigen indiceren een verwijzing naar speciaal onderwijs, cluster-4 ZMOK wanneer er sprake is van een ernstige onderwijsbeperking en/of kindfactor op meer dan één ontwikkelingsgebied waarbij de gedragsproblemen prominent zijn, de problematiek integraal is van karakter en gedane aanpassingen geen of een beperkt positief effect hebben op de ontwikkeling van de leerling. De directeur volgt in zijn besluitvorming namens verweerder de uitkomst van de inhoudelijke beoordeling van de deskundigen.

Ten aanzien van [de leerling] heeft verweerder de toelaatbaarheid beoordeeld op verzoek van het bevoegd gezag van de school. Ook wanneer toestemming van bezwaarde zou ontbreken, behoudt het samenwerkingsverband haar wettelijke bevoegdheid voor het beoordelen van de toelaatbaarheid.

Uitgangspunt behoort te zijn dat het samenwerkingsverband een dossier samenstelt over de aanvraag en daarop een advies vraagt van twee onpartijdige deskundigen.

De beslissing over de toelaatbaarheid van [de leerling] ligt ten grondslag aan één integraal rapport, ondertekend door twee deskundigen van het samenwerkingsverband.

Dit kan in vorm en inhoud niet gelden als twee op zichzelf staande deskundigenadviezen. De wetgever heeft met de eis van (tenminste) twee deskundigen niet een collectief deskundigenadvies, of een advies in commissieverband beoogd maar dat beide deskundigen een zelfstandig verifieerbaar advies opstellen over de aanvraag. Het deskundigenadvies over [de leerling] dient daarom voor de beslissing op bezwaar dienovereenkomstig gerepareerd te worden.

### *Motivering*

Een besluit tot afgifte van een tlv dient volgens artikel 3:46 van de Awb deugdelijk gemotiveerd te zijn. De belangrijkste overwegingen uit de deskundigenadviezen dienen te zijn vevat in de onderbouwing van het tlv-besluit. Verweerder behoort voorts 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.

Uit het voor [de leerling] afgegeven tlv-besluit blijkt onvoldoende duidelijk waarop het onderwijstype ZMOK (in plaats van PI, welke optie bij cluster 4 ook als onderwijsadvies op het besluit kan worden aangekruist), is gebaseerd. Voor zover verweerder dit advies handhaaft, mag van hem een motivering worden verlangd, te meer de aanduiding op het besluit er kennelijk toe leidt dat [de leerling] niet elders wordt toegelaten binnen cluster 4 dan tot het ZMOK-onderwijs. Daardoor lijkt het alsof verweerder dit effect beoogt, terwijl zijn besluit, gezien de bevoegdheid van verweerder, niet verder mag reiken dan in dit geval de toekenning van toelaatbaarheid voor het onderwijs in geheel cluster 4. Welke type onderwijs [de leerling] het best past binnen dit cluster is aan de scholen zelf ter beoordeling. Die hebben een eigen onderzoeksplicht of zij kunnen voorzien in de ondersteuningsbehoefte van [de leerling]. In het verlengde hiervan dienen de afspraken die verweerder heeft met de gemeente over leerlingenvervoer, gekoppeld aan advisering over type clusteronderwijs op het tlv-besluit, te worden herzien om eventuele toelatingsproblematiek te voorkomen.

### *Inhoudelijk*

Het is de Commissie, gelet op de gedingstukken en op de toelichting van partijen tijdens de hoorzitting niet gebleken dat het bestreden besluit tlv-so cluster 4 inhoudelijk onjuist is. Voor de duidelijkheid, dit oordeel van de Commissie richt zich niet op het ZMOK-advies van verweerder, zoals aangekruist op het besluit. Dat is hiervoor al besproken.

Bezwaarde heeft aangevoerd dat aan de problematiek van [de leerling] geen diagnose ten grondslag ligt. Het ontbreken van een diagnose betekent echter niet dat aan de rapportages en plannen die bij de aanvraag van de tlv zijn ingediend geen waarde kan worden toegekend. De overgelegde stukken brengen naar het oordeel van de Commissie voldoende consistent een problematiek bij [de leerling] naar voren, die wijst op het bestaan van extra ondersteuningsbehoefte.

Voor de Commissie is voldoende duidelijk geworden op grond van welke overwegingen verweerder de tlv ten behoeve van [de leerling] heeft afgegeven. [de leerling] vertoont op de school ernstig probleemgedrag. Tevens zijn er zorgen over de sociaal-emotionele ontwikkeling van [de leerling]. [de leerling] ondervindt veel problemen in het contact met andere kinderen en stelt zich met grote regelmaat fysiek en bedreigend op naar anderen. [de leerling] komt zelfstandig nauwelijks tot werken toe en gedijt goed bij 1-op-1 begeleiding en een vaste structuur. Een en ander blijkt naar het oordeel van de Commissie voldoende uit het onderzoeksverslag van de GZ-psycholoog, het leerlingdossier van de school en uit het integraal beeld, waarop de tlv is gebaseerd.

Hiermee is duidelijk dat aan de indiceringsvereisten voor afgifte van een tlv cluster-4 is voldaan. Er is sprake van een dusdanige stapeling van gedragsproblematiek bij [de leerling], dat verweerder op goede gronden heeft kunnen concluderen dat het regulier onderwijs niet kan voorzien in de ondersteuningsbehoefte van [de leerling], ook niet met inzet van buitenschoolse therapie.

Onbekend is welke nieuwe inzichten het onderzoek van GGZ oplevert aangaande de toelaatbaarheid tot cluster 4. Indien bezwaarde de resultaten van dit onderzoek bij verweerder



indient voordat de beslissing op bezwaar is genomen, zal die informatie door verweerder meegewogen moeten worden. Het is raadzaam dat verweerder daarover dan een motivering opneemt in zijn beslissing op bezwaar.

## 5. ADVIES

Op grond van bovenstaande is de Commissie van oordeel dat het besluit tot afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring voor [de leerling] in stand kan blijven, zij het dat deze voorzien moet worden van een deugdelijke motivering wat betreft het type cluster-4 onderwijs en zal moeten worden voorzien van twee separate deskundigenverklaringen.

Bij heroverweging van het besluit adviseert de Commissie tevens om het meest recente onderzoek van GGZ mee te wegen, indien verweerder hier kennis van mag nemen van bezwaarde.

Vastgesteld te Utrecht op 28 maart 2019 door mr. D. Ghidei, 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. D. Ghidei  
voorzitter

mr. S.J.F. Schellens  
secretaris