



108955 - Bezwaar tegen toelaatbaarheidsverklaring (tlv) speciaal basisonderwijs ongegrond.
Omdat de geldigheidsduur van de tlv afwijkt van het beleid, moet het samenwerkingsverband het besluit voorzien van een nadere motivering.

ADVIES

in het geding tussen:
[ouders], wonende te [woonplaats], bezwaarden

en

[samenwerkingsverband] gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder
gemachtigde: mevrouw mr. C.F.J. Haket-Adriaansen

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 26 augustus 2019 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van verweerder van 17 juli 2019 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal basisonderwijs (tlv sbo) voor [leerling].

Verweerder heeft op 13 september 2019 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

De hoorzitting vond plaats op 20 november 2019 te Utrecht.

Bezwaarden waren bij de hoorzitting aanwezig.

Namens verweerder waren bij de hoorzitting aanwezig [directeur-bestuurder], daartoe bijgestaan door de gemachtigde.

Als belanghebbende partij was bij de hoorzitting aanwezig [onderwijsorganisatie], gevestigd te [vestigingsplaats1]. Deze belanghebbende is het [bevoegd gezag] van [de school] te [vestigingsplaats], die de tlv-sbo aanvraag. Namens deze belanghebbende waren ter zitting aanwezig de [directeur] van [de school] en mr. A. Yandere, gemachtigde.

2. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de vader en moeder van [leerling]. [Leerling] is geboren op 17 november 2013. Aanvankelijk volgde hij onderwijs op [school3], een openbare basisschool. In november 2017 is [leerling] onderzocht door een audiologisch centrum wegens zorgen om zijn taal-spraakontwikkeling. Uit dit onderzoek volgde het advies om [leerling] te laten deelnemen aan een periode van verlengde diagnostiek binnen een Onderwijs-Zorg omgeving.



2. Bezwaarden hebben dit advies niet gevolgd en [leerling] met ingang van 12 maart 2018 ingeschreven bij [de school], een basisschool op Islamitische grondslag (verder: de school). Verweerder heeft aan deze inschrijving een ondersteuningsarrangement verbonden. Dit arrangement bestond uit een onderwijsassistent om [leerling] te begeleiden.
3. In augustus 2018 heeft verweerder een nieuw arrangement toegekend. Dit bestond uit een pedagogisch medewerker ter ondersteuning van de leerkrachten bij hun begeleiding van [leerling]. Bij dit arrangement hoorde verder de inzet van een gedragstolk. Deze richtte zich op het vaststellen van het ontwikkelingsniveau van [leerling] op het gebied van zijn sociaal-emotionele ontwikkeling. Verder gaf de gedragstolk [leerling] ondersteuning bij leren leren en het formuleren van concrete doelen voor zijn verdere ontwikkeling. Het arrangement was voor de duur van 23 schoolweken toegekend en is nadien verlengd tot aan de zomervakantie van 2019 (in afgeslankte vorm voor zeven uur per week). Daarnaast ontving [leerling] extra begeleiding in de vorm van logopedie.
4. Vanaf februari 2019 nam [leerling] fulltime deel aan het onderwijs op [de school] en werd het arrangement afgebouwd.
5. In februari en maart 2019 hebben zich verschillende incidenten voorgedaan op de school, waarbij [leerling] fysiek grensoverschrijdend gedrag heeft laten zien. Na gesprekken tussen de school, verweerder en bezwaarden, heeft de school in juli 2019 een tlv voor [leerling] aangevraagd.
6. Op 17 juli 2019 heeft verweerder een tlv sbo voor [leerling] toegekend met een geldigheid van 17 juli 2019 tot en met 31 juli 2026. Naast de tlv heeft het samenwerkingsverband ook een onderwijszorgarrangement Jonge Kind afgegeven voor [leerling]. Het Jonge Kind is een onderwijssetting die onderdeel uitmaakt van [de school1] voor speciaal basisonderwijs. Daar kan onderwijs en onderzoek naar leerlingen worden gecombineerd. De locatie staat open voor kinderen tot 7 jaar.
7. Aan het einde van het schooljaar 2018-2019 is [leerling] van de school verwijderd. Hij is daarna niet meer bij een andere school ingeschreven.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

Bezwaarden voeren aan dat de twee deskundigen die adviseerden over de tlv-aanvraag zich hebben gebaseerd op oud onderzoek dat dateert van november 2017. Dat onderzoek heeft een beperkte geldigheid en gaat, vanzelfsprekend, voorbij aan de sterke ontwikkelingen die [leerling] sindsdien op allerlei gebieden heeft doorgemaakt. Resultaten van toen zijn daarom nu niet meer geldig. Er is nieuw onderzoek nodig waarin de ondersteuningsbehoefte van [leerling] wordt vastgesteld. Tot de resultaten van dat onderzoek bekend zijn, is een tlv voorbarig, omdat niet bekend is of en wat [leerling] precies mankeert. Bezwaarden hebben de GGZ in hun woonplaats gevraagd dit onderzoek uit te voeren. De GGZ heeft meegedeeld dat een thuisobservatie en mogelijk aanvullend cognitief onderzoek bij [leerling] gewenst is. Wanneer dit onderzoek is afgerond is bezwaarden niet bekend. [Leerling] heeft geen cognitief probleem, wel kan hij snel boos worden. Maar met de juiste aanpak is dat ook zo weer over. [De school1] die speciaal



basisonderwijs biedt, is niet passend. Daar is namelijk geen sprake van het prikkelarme klimaat dat [leerling] kennelijk nodig heeft. Maar boven alles is dit geen school met een Islamitische identiteit. Bezwaarden willen [leerling] daarom aanmelden bij [de school2], zij geven hem inmiddels thuis onderwijs.

Verweerder

Verweerder voert aan dat de geraadpleegde deskundigen inderdaad het onderzoek van november 2017 hebben bekeken. Dat onderzoek is echter niet ten grondslag gelegd aan de beide uitgebrachte deskundigenadviezen. [Leerling] is langdurig extra begeleid op de school. Die begeleiding is aanvankelijk niet goed verlopen waardoor deze van maart 2018 tot de zomervakantie 2018 niet zijn vruchten heeft afgeworpen. Verweerder heeft om die reden het contract met de betrokken pedagogisch medewerker opgezegd. De genoemde periode ging [leerling] vier tot vijf ochtenden per week naar school. Vanaf het schooljaar 2018-2019 kreeg [leerling] één-op-één begeleiding. Die begeleiding heeft hij binnen regulier onderwijs voortdurend nodig, maar is daar niet beschikbaar. Ook kan door het ontbreken van kennis over de precieze ondersteuningsbehoefte [leerling], de school hem geen passend onderwijs bieden. Onderzoek naar die ondersteuningsbehoefte mocht niet worden uitgevoerd door de school. De onderwijsbehoefte van [leerling] is op dit moment onvoldoende helder om vast te stellen wat een passende onderwijssetting op de lange termijn voor hem is. Op dit moment is [leerling] gebaat bij een kleine, prikkelarme omgeving, waarbij veel structuur en ondersteuning geboden wordt en waarbij zijn ontwikkelingsbeeld en onderwijsperspectief kan worden onderzocht. Het onderwijs dat binnen de setting van Het Jonge Kind binnen [de school1] wordt aangeboden sluit aan op de onderwijs- en onderzoeksbehoefte van [leerling].

Het schoolbestuur

Ondanks de intensieve begeleiding van [leerling] is zijn gedrag te problematisch voor de school. Er is met regelmaat door de school bij bezwaarden aangedrongen op onderzoek naar het gedrag van [leerling]. Bezwaarden zeggen dat zij willen meewerken, maar onderzoek is uiteindelijk steeds door hen afgewezen. Er zijn bij [leerling] tekenen van autisme, maar een onderbouwing daarvoor ontbreekt. Het weigeren door bezwaarden van onderzoek, de gedragsproblemen van [leerling] met gevolgen voor de veiligheid van de medeleerlingen, de grootte van de groepen en geschaad vertrouwen in samenwerking met bezwaarden heeft tot de aanvraag van de tlv geleid.

4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzoekt 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 [leerling] en daarom belanghebbenden. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is dus ontvankelijk.



Wat de grondslag van het tlv-besluit betreft, gelegen in de adviezen van de twee geraadpleegde deskundigen, merkt de Commissie het volgende op. Beide deskundigen hebben het onderzoek uit november 2017, dat is uitgevoerd door een audiologisch centrum, verwerkt in hun advies. Uitgangspunt bij een dergelijk onderzoek is dat het twee jaren geldig is. Het was daarom toegestaan voor de deskundigen om het onderzoek van november 2017 te verwerken in hun advies van juli 2019. In het onderzoek van 2017 is opgemerkt dat [leerling] niet toetsbaar was en daarom is [leerling] geobserveerd. De deskundigen hebben, voor het verkrijgen van een actueel, maar naar de indruk van de Commissie, vooral breder beeld van de onderwijsbehoefte van [leerling], ook de ervaringen en waarnemingen van de school in hun adviezen verwerkt. Dit geheel geeft een breed, actueel en relevant beeld over [leerling]. Het enige wat daaraan ontbreekt, is diagnostisch onderzoek. Partijen verschillen erover of bezwaarden in het verleden bereid zijn geweest in te stemmen met dergelijk onderzoek. Uit de verslagen van de school komt voldoende naar voren dat de school op dergelijk onderzoek heeft aangedrongen, maar bezwaarden daaraan tot op heden niet hebben meegewerkt. Het kan verweerder, en de school daarom niet worden tegengeworpen dat actueel diagnostisch onderzoek niet beschikbaar was bij de tlv-aanvraag. Overigens is bij de invoering van passend onderwijs het uitgangspunt ingenomen dat, aan de beoordeling van toelaatbaarheid, de ondersteuningsbehoefte van de leerling doorslaggevend is. Het standpunt, dat daar diagnostisch onderzoek voor is vereist, is toen verlaten.

Het tweede argument dat bezwaarden tegen het tlv-besluit inbrengen, betreft de in hun ogen niet adequate invulling door de school van de zorgplicht. De zorgplicht vereist dat een school bij verwijdering een andere school heeft gevonden die bereid is de leerling toe te laten (volgens artikel 40 lid 11 van de WPO). Of, en de wijze waarop door de school aan de zorgplicht is voldaan, is echter niet doorslaggevend voor de beoordeling van het bestreden tlv-besluit. De zorgplicht rust immers op het bevoegd gezag van de school en niet op verweerder. Overigens is de Commissie uit de stukken en het verhandelde ter zitting gebleken, dat een andere sbo-school bereid is [leerling] toe te laten. Bezwaarden gaan echter niet tot inschrijving over omdat deze school niet op Islamitische grondslag is. Maar deze problematiek tast de redelijkheid van het tlv-besluit niet aan.

Verweerder hanteert criteria voor de beoordeling van de tlv-aanvraag. Daarin staat dat een kortdurende tlv-woordt afgegeven indien sprake is van een onderzoeksvraag (bijv. Jonge Kind). Verweerder heeft aan dit criterium geen invulling gegeven nu hij voor [leerling] een tlv voor de duur van zeven jaar heeft toegekend in combinatie met een Jonge Kind-arrangement. Dit arrangement is mede bedoeld om met observaties het ontwikkelingsbeeld en het ontwikkelingsperspectief voor [leerling] duidelijk te krijgen. Het is, gezien artikel 4:84 Awb, voor verweerder mogelijk om af te wijken van zijn beleid. Zo ook van beleid dat geldt voor de beoordeling van de tlv-aanvraag. Volgens laatstgenoemde bepaling is afwijken van het beleid mogelijk indien dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. De ter zitting door verweerder gegeven toelichting, dat de tlv voor de duur van het verblijf op het sbo is toekend, acht de Commissie onvoldoende dragend in het licht van de hiervoor weergegeven norm uit artikel 4:84 Awb. Een afwijking van het beleid, zoals verweerder



heeft toegepast met betrekking tot het bestreden tlv-besluit, dient in het tlv-besluit uitdrukkelijk te zijn gemotiveerd. Verweerder zal bij zijn beslissing op bezwaar op dit punt het besluit van een nadere motivering moeten voorzien, indien hij de geldigheidsduur van de tlv onveranderd laat. Gezien de onderzoeksvraag die voor [leerling] bestaat, adviseert de Commissie de tlv in lijn met het stand beleid van verweerder, dus kortdurend toe te kennen.

De Commissie merkt verderop dat een deskundigenadvies dient te zijn ondertekend. Zij adviseert verweerder daarom het eerste deskundigenadvies voor de beslissing op bezwaar, alsnog door de betreffende deskundige te laten ondertekenen.

De sociaal-emotionele problematiek bij [leerling], het achterblijven van voldoende vorderingen op het gebied van leertaken en de afwezigheid van diagnostisch inzicht waarom deze problemen zich bij [leerling] voordoen, wijst op de noodzaak van ondersteuning in een meer specialistische setting binnen het speciaal basisonderwijs. De Commissie is daarom van oordeel dat verweerder in redelijkheid tot het tlv-besluit heeft kunnen komen.

5. ADVIES

De Commissie adviseert bij de heroverweging van het bestreden besluit, ten aanzien van de geldigheidsduur het besluit te voorzien van een draagkrachtige motivering en het eerste deskundigenadvies door die deskundige te laten ondertekenen. Het besluit kan dan, met deze aanvullingen, in stand blijven.

Vastgesteld te Utrecht op 4 december 2019 door mr. A.K. Mireku, voorzitter, drs. A.M. van der Hoek, drs. A.H.T. Gieling en drs. A. Sikkema, leden, in aanwezigheid van mr. S.J.F. Schellens, secretaris.

mr. A.K. Mireku
voorzitter

mr. S.J.F. Schellens
secretaris