



109447

ADVIES

in het geding tussen:
[bezwaarden], wonende te [woonplaats], bezwaarden
gemachtigde: mevrouw mr. S.C. Veenhoff

en

[verweerder], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

1. KERN VAN HET ADVIES

De toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs kan in stand blijven.

2. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 5 augustus 2020, aangevuld op 25 september 2020, hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs (tlv-so) voor [leerling].

Verweerder heeft op 27 augustus 2020 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

De hoorzitting vond plaats op 30 september 2020 te Utrecht.

[bezwaarde] was aanwezig, met de voornoemde gemachtigde.

Namens verweerder verscheen ter zitting [teamleider] en [onderwijsadviseur].

Namens de belanghebbende, [school], waren bij de hoorzitting aanwezig, [directeur], tezamen met haar gemachtigde, de heer mr. R. Hendrikx.

3. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van [leerling]. [leerling] is geboren op 5 november 2010. [leerling] volgt vanaf groep 1 onderwijs aan de [school]. In het schooljaar 2019/2020 zat hij in groep 5. Sinds schooljaar 2020/2021 gaat hij naar [school 2].
2. Vanaf groep 1 heeft de school vanuit de basisondersteuning interventies ingezet om het gedrag en de werkhouding van [leerling] te bevorderen.
3. In groep 3 heeft de school bezwaarden aangegeven dat het, ondanks de ingezette interventies, moeilijk blijft om het gedrag van [leerling] te reguleren. De school heeft aan ouders extern onderzoek aanbevolen bij bijvoorbeeld [onderzoeksinstantie].



4. In groep 4 heeft [onderzoeksinstantie] onderzoek verricht en behandeling geboden voor [leerling]. De uitslag van het capaciteitenonderzoek is gedeeld met school, de uitslag van het onderzoek naar de sociaal-emotionele ontwikkeling en overig onderzoek niet. De [onderzoeksinstantie] heeft de school handelingsadviezen gegeven. De school heeft op advies van [onderzoeksinstantie] het PO adviesteam van [onderzoeksinstantie] verzocht om observaties en advies. Na overleg met het PO adviesteam en [onderzoeksinstantie] heeft de school een handelingsplan opgesteld.
5. In groep 5 heeft [leerling] extra begeleiding gekregen en heeft de school een groeidocument opgesteld. De school heeft vier weken na de start van het schooljaar aangegeven niet in de ondersteuningsbehoefte van [leerling] te kunnen voorzien. Na de kerstvakantie heeft de school dit nogmaals aangegeven.
6. Op 27 februari 2020 heeft de school zonder toestemming van ouders een aanvraag voor een tlv-so ingediend bij verweerder. Bezwaarden hebben wel toestemming gegeven om contact op te nemen met het zogenoemde derde milieu en hebben in dat verband zeven personen gesproken die, buiten school, ook bij de ontwikkeling van [leerling] betrokken zijn geweest (naschoolse activiteiten: de drum-, de turn- en de dansdocent, de [onderwijsadviseur], de coördinator van de Studie Evenementen Dag en een invalleerkracht).
7. Op 25 juni 2020 heeft verweerder een tlv-so toegekend, categorie laag, geldig van 25 juni 2020 tot en met 31 juli 2023.

4. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

De tlv had niet afgegeven mogen worden, omdat de school niet de mogelijkheden heeft benut om te voorzien in de ondersteuningsbehoefte van [leerling]. De school heeft niet tijdig gehandeld en ook niet de juiste begeleiding geboden. Dit heeft geleid tot een niet op te lossen verschil in visie met de school over de benodigde begeleiding en ondersteuning voor [leerling]. Daarom hebben bezwaarden een klacht ingediend tegen de school bij de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs (LKC). Bezwaarden verzoeken om aanhouding van het advies in verband met deze procedure, waaruit zal blijken dat het handelen van de school niet adequaat is geweest.

De deskundigenadviezen zijn opgesteld zonder dat de deskundigen [leerling] hebben gezien. De deskundigen hebben evenmin contact opgenomen met het door bezwaarden ingeschakelde [onderwijsadviseur]. Door het uitblijven hiervan en het feit dat het onderwijs een tijdje stil heeft gestaan in verband met Corona is er geen recente observatie in een schoolse setting. Daarnaast is sprake van *confirmation bias* bij verweerder. Verweerder heeft niet een zelfstandig onderzoek gedaan naar de ondersteuningsbehoefte van [leerling]. Aan de hand van het standpunt van de school heeft verweerder vragen gesteld aan betrokkenen. Door dit te doen is vooral bevestiging gezocht van het standpunt van de school in plaats van een eigenstandig onderzoek.

Bezwaarden zijn van mening dat [leerling] met extra ondersteuning op het regulier onderwijs kan blijven. De particuliere school waar [leerling] op dit moment onderwijs volgt, herkent het problematische gedrag dat de vorige school beschreven heeft niet. Het gaat goed met [leerling] op zijn nieuwe school; hij krijgt daar geen aanvullende hulp en presteert daar ook goed.



Verweerder

[leerling] heeft een specifieke ondersteuningsbehoefte op meerdere gebieden, zowel op sociaal-emotioneel gebied als op het gebied van werkhouding en gedrag. Zonder intensieve (vaak individuele) ondersteuning komt [leerling] niet aan leren toe. De school kan deze ondersteuning niet bieden. Een so-school is de meest passende onderwijssetting voor [leerling]. De geraadpleegde deskundigen hebben geconcludeerd dat school voldoende heeft gedaan in de ondersteuning van [leerling]. Er is intensieve begeleiding geweest om [leerling] te helpen bij zijn taken. Ook hebben externe experts, van [onderzoeksinstantie] en het PO adviesteam, handelingsadviezen gegeven. Deze adviezen hebben niet voldoende kunnen bijdragen aan de regulering van het gedrag van [leerling] in de klas.

De verklaringen van het derde milieu geven, in aanvulling op voornoemde informatie, een actueel beeld van [leerling]. Een observatie was dan ook niet meer nodig.

Dat er sprake zou zijn van tunnelvisie, bestaande uit het zoeken naar bevestiging van het standpunt van de school, herkent verweerder niet. Het dossier, de verklaringen van betrokkenen en de deskundigenverklaringen geven een goed beeld van de ondersteunings- en onderwijsbehoefte van [leerling].

Dat het nu goed gaat met [leerling] maakt het standpunt niet anders. Mogelijk is dit te wijten aan het gegeven dat de onderwijssetting op het particuliere onderwijs kleinschaliger is. Hieruit kan juist mede blijken dat een tlv-so passend is voor [leerling], omdat ook daar de onderwijssetting kleinschaliger is. Op een so-school krijgt [leerling] begeleiding in werkhouding, gedrag en sociaal-emotionele ontwikkeling in een kleinschaliger onderwijssetting. Op die manier zal hij meer succeservaringen opdoen die ertoe kunnen leiden dat hij minder angst heeft om te falen.

Belanghebbende

De school heeft van meet af aan rekening gehouden met de ondersteuningsbehoefte van [leerling], eerst binnen de basisondersteuning en later met extra ondersteuning en adviezen van [onderzoeksinstantie] en het PO adviesteam. Op enig moment ging het niet meer. Zodra [leerling] zelfstandig aan het werk moest voor vakken die hem minder makkelijk afgingen, liep hij vast in gedrag en werkhouding. Hij kon dan regelmatig zijn emoties niet onder controle houden. Het vergde veel van school om de rust dan te bewaren, niet alleen voor [leerling] maar ook voor de rest van de groep. Het aanvragen van een tlv was de enige resterende optie voor de school. De situatie was onwenselijk en moest doorbroken worden, omdat [leerling] op deze manier niet tot ontwikkeling komt.

5. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift.¹ Bezwaarden zijn de ouders van de minderjarige [leerling], zij zijn daarom belanghebbenden bij de beslissing. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is ontvankelijk.

De Commissie wijst het verzoek van bezwaarden om de procedure van de LKC af te wachten af.

¹ Dit is een verzoek als bedoeld in artikel 18a lid 12 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).



De klacht bij de LKC richt zich op handelen of nalaten van de school in het kader van de begeleiding en ondersteuning van [leerling]. Ten aanzien van de afgifte van de tlv komt het aan op de vraag wat op dit moment de best passende onderwijssetting is gelet op de huidige ondersteuningsbehoefte van [leerling]. De Commissie beoordeelt in dat kader of verweerder inhoudelijk op goede gronden over is gegaan tot afgifte van een tlv en hierbij de procedure en eventuele criteria in acht heeft genomen. Of de school al dan niet steken heeft laten vallen in de ondersteuning van [leerling], is voor die beoordeling niet van (doorslaggevend) belang. Daarnaast is de Commissie niet eigenstandig bevoegd om de bezwaarprocedure aan te houden. De bevoegdheid om het bezwaarschrift aan te houden ligt bij het samenwerkingsverband en is mede afhankelijk van de instemming van alle belanghebbenden.²

De Commissie is van oordeel dat het samenwerkingsverband op goede gronden een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs cluster 4 heeft verstrekt voor [leerling]. Verweerder heeft dit besluit gebaseerd op het dossier van de school, bestaande uit handelingsadviezen voor betrokkenen van school, afkomstig van [onderzoeksinstantie] en het PO adviesteam en een groeidocument. Verder heeft verweerder informatie van bezwaarden, de school, en het derde milieu meegenomen in haar overweging. De door verweerder ingeschakelde deskundigen hebben deze informatie gezien en op basis daarvan een advies gegeven aan verweerder. Alle informatie overziend blijkt dat [leerling] het meest gebaat is bij een plaatsing op het speciaal onderwijs. Het dossier onderbouwt de beslissing tot de afgifte van een tlv-so.

Uit de beschikbare gegevens over [leerling] blijkt dat [leerling] al vanaf de kleuterklas vanuit de basisondersteuning hulp kreeg om zijn gedrag te reguleren (beloningssysteem, individuele aandacht). Vanaf groep 3 heeft de school, in aanvulling op de basisondersteuning, extern onderzoek naar [leerling] aanbevolen. Dat is ook in gang gezet. Het PO adviesteam is vervolgens betrokken geraakt en heeft [leerling] geobserveerd in de groep en in samenwerking met [onderzoeksinstantie] handelingsadviezen gegeven aan de school. Dat heeft onvoldoende resultaat gehad. Het ging tijdelijk iets beter maar [leerling] vertoont nog altijd regelmatig ongewenst en verstorend gedrag. Hierop is bijgestuurd in samenspraak met [onderzoeksinstantie] en het PO adviesteam. [leerling] blijkt ondanks deze interventies veel moeite te hebben om zijn werkhouding aan te passen, vooral wanneer hij taken moeilijk vindt of daarover onzeker is, waardoor hij niet zelfstandig aan leren toekomt. Het gedrag dat [leerling] dan laat zien is storend voor de rest van de groep en er is intensieve begeleiding van de school nodig om [leerling] aan het werk te houden. Wanneer geen eisen aan [leerling] worden gesteld gaat het beter, maar daardoor komt [leerling] niet tot ontwikkeling.

Het is de Commissie gebleken dat verweerder eigenstandig en met inachtneming de visie van bezwaarden onderzoek heeft gedaan naar de onderwijsbehoefte van [leerling]. Uit dit onderzoek is gebleken dat, naast de visie van de school, andere betrokkenen bevestigen dat [leerling] een innemende jongen is die snel afgeleid kan zijn en veel aandacht vergt van zijn omgeving. Het voorgaande hebben de door het samenwerkingsverband betrokken deskundigen eveneens geconstateerd. Zij hebben daarvoor [leerling] niet zelf hoeven onderzoeken. Op basis van de verzamelde gegevens hebben de deskundigen op inzichtelijke wijze duidelijk gemaakt dat en waarom [leerling] extra ondersteuning nodig heeft op sociaal-emotioneel gebied, gedrag en werkhouding en dat speciaal onderwijs daarvoor de best passende setting is.

² Artikel 7:10, derde en vierde lid, van de Awb.



De Commissie heeft door de betrokkenheid van de deskundigen en de gevraagde informatie uit de kring van betrokkenen niet vast kunnen stellen dat verweerder in het onderzoek hoofdzakelijk vasthield aan de visie van de school. Verweerder heeft aantoonbaar andere visies dan die van de school betrokken bij de beoordeling en niet is gebleken dat de deskundigen en betrokkenen zich daarbij louter hebben laten leiden door het standpunt van de school. Verder heeft verweerder mogen concluderen dat een nadere observatie (van [onderwijsadviseur]) niet nodig was, omdat voldoende actuele informatie beschikbaar was. Een observatie is geen verplichting voor het opstellen van een toelaatbaarheidsverklaring.

Een plaatsing op het so cluster 4 is het meest passend gezien de ondersteuningsbehoeften van [leerling] op sociaal-emotioneel en pedagogisch vlak. Binnen dit type school zijn er kleinere groepen zodat de leerling meer pedagogische ondersteuning krijgt en is er expertise en ondersteuning op sociaal-emotioneel gebied. De verwachting is dat [leerling] hier zijn gedrag beter zal leren reguleren, meer aan leren zal toekomen en dat hij voldoende cognitieve en creatieve uitdaging zal krijgen. Dat het volgens bezwaarden heel goed gaat met [leerling] op de particuliere school die hij nu bezoekt, betekent niet dat de tlv-so onjuist of onnodig is. De verschillen tussen de schoolse setting op een reguliere basisschool en een particuliere onderwijsinstelling zijn voor die conclusie te groot.

6. ADVIES

De Commissie adviseert bij de heroverweging van het bestreden besluit de toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs te handhaven.

Vastgesteld te Utrecht op 29 oktober 2020 door mr. J.M. Willems, voorzitter, drs. A. Sikkema, drs. C. van Vliet, en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. M. Ettema, secretaris.

mr. J.M. Willems
voorzitter

mr. M. Ettema
secretaris