



109469

ADVIES

in het geding tussen:

[bezwaarden], wonende te [woonplaats], bezwaarden
gemachtigde: mr. D. Berkhout

en

[verweerder], gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

1. KERN VAN HET ADVIES

De toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs cluster 4 kan in stand blijven.

2. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 20 augustus 2020 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 9 juli 2020 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs (tlv so), categorie laag, geldig tot en met 31 juli 2022, voor [leerling].

Verweerder heeft op 14 september 2020 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij het verweerschrift ingediend.

De belanghebbende, [bevoegd gezag], het bevoegd gezag van [school] te [vestigingsplaats], heeft op 7 oktober 2020 stukken ingediend.

Partijen zijn op 21 oktober 2020 gehoord.

Vanwege de landelijke coronamaatregelen zijn zij gelijktijdig gehoord door middel van een digitale videoconferentie. Bezwaarden, de ouders van [leerling], namen deel met hun gemachtigde.

[teamleider] en [onderwijsadviseur], namen deel namens verweerder. [directeur] en [intern begeleider], beiden werkzaam bij [school], namen deel namens belanghebbende.



3. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van [leerling]. [leerling] is geboren op [geboortedatum] 2011.
2. [leerling] volgde tot medio groep 3 onderwijs bij [school 2] in [vestigingsplaats]. Hij kreeg hier destijds extra ondersteuning.
3. [leerling] is op 5 maart 2018 begonnen bij [school].
4. In schooljaar 2018/2019 heeft [leerling] groep 3 nogmaals gedaan. In schooljaar 2019/2020 zat hij in groep 4.
5. Vanaf de start heeft de school vanuit de basisondersteuning interventies ingezet om [leerling] te ondersteunen met de taakaanpak.
6. Op 28 november 2018 heeft [onderwijsadviesbureau] de resultaten van een intelligentieonderzoek afgegeven over [leerling]. Daaruit blijkt dat [leerling] gemiddeld intelligent is, maar dat hij behoefte heeft aan structuur en voorspelbaarheid naast visuele ondersteuning en extra herhaling. Ook heeft [onderwijsadviesbureau] handelingsadviezen gegeven. [onderwijsadviesbureau] heeft nader onderzoek aan de ouders aanbevolen.
7. In maart 2019 heeft [advies- en begeleidingspraktijk] op verzoek van de ouders een tweetal observaties gedaan in de groep. Daaruit bleek dat taakinisatie en de sociale context moeilijk zijn voor [leerling]. [advies- en begeleidingspraktijk] heeft de school handelingsadviezen gegeven.
8. Op 5 november 2019 heeft het [steunpunt passend onderwijs] een arrangement afgegeven voor 13 weken om ondersteuning te bieden aan [leerling] op het gebied van zelfsturing. Bij de eindevaluatie van het arrangement op 5 maart 2020 heeft de school aan ouders aangegeven niet langer in de ondersteuningsbehoefte van [leerling] te kunnen voorzien.
9. Op 15 mei 2020 hebben bezwaarden [leerling] aangemeld voor onderzoek bij [organisatie], een organisatie voor specialistische geestelijke gezondheidszorg voor kinderen. Ten tijde van de hoorzitting waren onderzoeksresultaten beschikbaar. Ouders hebben de resultaten niet met school en verweerder gedeeld.
10. De school heeft een aanvraag voor een tlv ingediend bij verweerder. Verweerder heeft in verband hiermee contact gehad met de leerkracht, bezwaarden, de intern begeleider, de begeleider van het arrangement en de bijlesleerkracht.
11. Op 9 juli 2020 heeft verweerder een tlv so toegekend, categorie laag, geldig tot en met 31 juli 2022.

4. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

Verweerder is te snel overgegaan tot afgifte van een tlv so. De deskundigen noch verweerder hebben een gesprek gevoerd met [leerling]. Daarnaast heeft de school het onderzoek van [organisatie] en de mogelijke diagnose niet af willen wachten. De onderzoeksresultaten kunnen dienen als een second opinion en daaruit kan mogelijk blijken dat hij binnen een reguliere onderwijssetting kan blijven functioneren. Verder heeft de school niet willen onderzoeken hoe [leerling] zou functioneren als hij meer vrij zou worden gelaten in de groep. Gedurende het vorige schooljaar lag de focus te veel op [leerling] en dit werkt contraproductief voor hem. Bij de huidige leerkracht is dit minder het geval, en daar gaat het dan ook beter. De deskundigen beschikten niet



over voldoende informatie om een advies te kunnen geven over de ondersteuningsbehoefte van [leerling]. Gelet hierop kon verweerder ook nog niet beslissen over de tlv. Verweerder heeft niet eigenstandig gemotiveerd waarom een tlv so passend is. In de beslissing is enkel verwezen naar het deskundigenadvies en de visie van de school. Het deskundigenadvies is gezien het voorgaande echter onvoldoende dragend; de deskundigen hadden te weinig informatie om te kunnen adviseren. De school heeft de ondersteuningsbehoefte onvoldoende onderzocht. Het belang van [leerling] is niet bij de beslissing betrokken. De gesignaleerde problemen kunnen met eenvoudige aanpassingen in de aanpak grotendeels worden voorkomen. Speciaal onderwijs is geen geschikte omgeving voor [leerling]. Ook de orthopedagoog van [advies- en begeleidingspraktijk] heeft aangegeven dat so cluster 4 niet passend is bij [leerling], die een internaliserend gedragsprobleem heeft, omdat cluster 4 zich vooral richt op kinderen met externaliserende gedragsproblemen. Het is in het belang van een leerling met dit type gedragsprobleem dat binnen een reguliere onderwijssetting, bijvoorbeeld door extra begeleiding in en buiten de groep, extra ondersteuning wordt geboden. Doordat er nu een tlv is verstrekt, is het bezwaarden onmogelijk gemaakt om nog een andere reguliere school voor [leerling] te vinden.

Verweerder

De tlv so is terecht afgegeven.

[leerling] heeft een specifieke ondersteuningsbehoefte. Zowel op sociaal en emotioneel gebied, als op het gebied van werkhouding en gedrag. Zonder intensieve (vaak individuele) ondersteuning komt [leerling] niet aan leren toe. De school heeft ondersteuning geboden. [leerling] komt niet zelfstandig aan leren toe. Dit betreft vooral de aangeboden leerstof, waarbij hij moeite heeft om de instructies te volgen. Als [leerling] dan zelf aan de slag moet gaan, lukt dit niet zonder intensieve begeleiding. De geraadpleegde deskundigen hebben geconcludeerd dat de school voldoende heeft gedaan in de ondersteuning van [leerling] door leerlingbegeleiding op basis van een arrangement aan te bieden. De gedrags- en werkhoudingsproblemen overstijgen de basis- en extra ondersteuning, omdat één-op-één-begeleiding binnen het so nodig is. Door de grote ondersteuningsbehoefte bestond het gevaar dat een leerachterstand bij [leerling] zou ontstaan. Vanwege zijn onderwijsbehoefte is besloten om het onderzoek van [organisatie] niet af te wachten; medisch onderzoek en een diagnose zijn niet nodig voor de afgifte van een tlv. De deskundigen hebben op basis van de stukken en hun eigen deskundigheid geoordeeld dat so cluster 4 passend is voor [leerling]. In het belang van [leerling] is cluster 4, type pedologisch instituut (PI), geadviseerd.

Belanghebbende

De school heeft vanaf de start medio groep 3 gemerkt dat de leerstof niet beklijft bij [leerling]. Voor veel belangrijke leerstof heeft hij hulp nodig om te kunnen starten en om de taken stapsgewijs af te ronden. Op dit punt is hulp nodig van een vertrouwde volwassene die er voor [leerling] is om hem te helpen bij de taakaanpak. De school heeft die hulp geboden, maar dit kan niet de volledige schoolweek, terwijl dit wel nodig is. Daarnaast heeft [leerling] moeite met correcties, hij kan hier ontsteld van raken. Dit eist erg veel van [leerling], die succeservaringen nodig heeft, en de school, die de benodigde begeleiding en sociaal emotionele ondersteuning niet kan bieden. Daarom heeft de school deskundigheid door middel van een arrangement ingezet: doel was om te werken aan taakinisatie en sociaal-emotionele ontwikkeling. Het arrangement had te weinig effect. De angst bestaat dat [leerling] een zeer grote leerachterstand oploopt als dit zo te lang doorgaat. Dit heeft een negatief effect op het welbevinden van [leerling].



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 tlv, dus tijdig, ingediend. Het bezwaarschrift is ontvankelijk.

De Commissie oordeelt dat verweerder op goede gronden een tlv voor het speciaal onderwijs cluster 4 heeft verstrekt voor [leerling]. Op basis van het navolgende blijkt dat verweerder voldoende onderzoek heeft gedaan ter voorbereiding van de afgifte van de tlv. Alle informatie overziend blijkt dat [leerling] het meest gebaat is bij een plaatsing op het speciaal onderwijs, cluster 4 type PI. Het dossier onderbouwt de beslissing tot de afgifte van een tlv so.

Verweerder heeft het besluit gebaseerd op het dossier van de school, bestaande uit handelingsadviezen voor de betrokkenen van de school op basis van interne en externe expertise en een groeidocument. Verder heeft verweerder informatie van bezwaarden, de school, de begeleider van het arrangement en de bijlesleerkracht ontvangen (het derde milieu). Hieruit blijkt dat de school na de schoolwisseling medio groep 3 basis- en extra ondersteuning heeft gegeven aan [leerling]. Ook blijkt dat externe en interne expertise betrokken is geweest bij de ondersteuning van [leerling]. Desondanks liep [leerling] een leerachterstand op. De school heeft hem een individueel begeleidingsarrangement aangeboden waar de begeleider passend onderwijs als leerlingbegeleider bij betrokken is geweest. Dit arrangement is geëvalueerd en de conclusie van de school was dat dit arrangement onvoldoende voorzag in de ondersteuningsbehoefte van [leerling], daar er geen vooruitgang werd geboekt en de begeleiding frequenter en intensiever moest zijn dan de school met de basis- en extra ondersteuning kan bieden. Aldus is de school aan de grens van haar mogelijkheden gekomen. De door verweerder ingeschakelde deskundigen hebben voornoemde informatie gezien en op basis daarvan een advies gegeven aan verweerder.

Vooralsnog is de exacte herkomst van de problematiek van [leerling] niet bekend. Om dit te onderzoeken hebben bezwaarden [leerling] laten onderzoeken bij [organisatie]. [leerling] is enthousiast en leergierig. Als een onderwerp hem interesseert kan hij hierin opgaan. Het beeld is echter dat [leerling] de aangeboden leerstof niet oppakt. Zo volgt hij de instructies niet op en kan hij niet zelfstandig tot de afronding van een taak komen. Dit levert een leerachterstand op die de school na inzet van basis- en extra ondersteuning niet heeft kunnen verkleinen. Hieruit blijkt dat op dit moment sprake is van een onderwijskundig probleem dat voldoende is onderzocht door verweerder. Verweerder hoefde de uitkomst van het onderzoek van [organisatie] dan ook niet af te wachten. Het gaat om de onderwijsbehoefte van de leerling bij de afgifte van een tlv. Dit neemt niet weg dat de rapportage van [organisatie], naast een mogelijke diagnose, ook handelingsadviezen kan bevatten en nader uitsluitel geven wat mogelijk de meest passende ondersteuning voor [leerling] is. Nu de (voorlopige) onderzoeksresultaten door ouders niet zijn gedeeld, kan verweerder deze vooralsnog niet bij de op te stellen beslissing op bezwaar betrekken.

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).



Verweerder heeft eigenstandig en met inachtneming van de visie van bezwaarden onderzoek gedaan naar de onderwijsbehoefte van [leerling]. Uit dit onderzoek is gebleken dat, naast de school, andere betrokkenen bevestigen dat [leerling] zonder één-op-één-begeleiding vastloopt en dat dit ook in de praktijk is gebleken. Het voorgaande hebben de door verweerder betrokken deskundigen eveneens geconstateerd. Verweerder noch de deskundigen hoefden [leerling] zelf te zien, omdat zij eigenstandig en op basis van het uitgebreide dossier onderzoek hebben gedaan naar de leerbehoefte van [leerling].² Op basis van deze gegevens hebben de deskundigen op inzichtelijke wijze duidelijk gemaakt dat en waarom [leerling] extra begeleiding en ondersteuning nodig heeft op sociaal-emotioneel gebied en werkhouding en dat speciaal onderwijs, type pedologisch instituut daarvoor de meest passende onderwijsomgeving is. Dit type school met individuele begeleiding en aandacht voor sociale en emotionele ondersteuning voor de leerling past bij [leerling] die internaliserende gedragsproblematiek heeft.

Verweerder heeft het belang van de continuïteit van het onderwijs voor [leerling] en het belang van de school zwaar mee mogen laten wegen in de beslissing. Met het so schooltype en de duur van de tlv heeft verweerder rekening gehouden met de specifieke problematiek van [leerling]. Aldus heeft verweerder het belang van de school en [leerling] kenbaar afgewogen in de beslissing.

[leerling] heeft onderwijs nodig dat aansluit bij zijn onderwijskundige behoefte. Dit houdt in dat hij extra ondersteuning krijgt in een kleinere groep waar hij individuele uitleg en instructie krijgt en waar aandacht is voor zijn sociaal-emotionele ontwikkeling. Een plaatsing op het so is het meest passend gezien genoemde ondersteuningsbehoefte van [leerling].

6. ADVIES

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

Vastgesteld te Utrecht op 18 november 2020 door mr. A.A.A.M. Schreuder, voorzitter, drs. A.A.M. Renders, en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. M. Ettema, secretaris.

mr. A.A.A.M. Schreuder
voorzitter

mr. M. Ettema
secretaris

² Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3434.