



107168 - Het bezwaar tegen de toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs is wegens motiveringsgebreken gegrond.

ADVIES

in het geding tussen:

de heer en mevrouw A, wonende te L, bezwaarden
gemachtigde: mevrouw mr. S.G. Volbeda

en

samenwerkingsverband B, gevestigd te M, verweerder

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 14 januari 2016 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen zijn besluit tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs voor C.

Op 17 februari 2016 hebben bezwaarden hun bezwaar nader onderbouwd.

Verweerder heeft op 29 februari 2016 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en heeft daarbij een verweerschrift ingediend.

Het verweerschrift is op 23 maart 2016 aangevuld.

De belanghebbende, stichting D, heeft op 23 maart 2016 stukken ingediend, op welke stukken bezwaarden op 25 maart 2016 hebben gereageerd.

De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 30 maart 2016 te Utrecht.

Bezwaarden verschenen, zonder gemachtigde, in persoon.

Namens verweerder was ter zitting aanwezig de heer E, manager.

Namens het schoolbestuur was ter zitting aanwezig de heer F, directeur van G, daartoe bijgestaan door zijn gemachtigde, mevrouw mr. J.E. Auw Yang-van der Veer.

2. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van C, geboren op 25 mei 2006. Nadat er op de basisschool was geconstateerd dat er bij C sprake was van dyslexie en gedragsproblemen en onvoldoende rendement na een doublure in groep 3, is C bij aanvang van het schooljaar 2014-2015 geplaatst op G, een school voor speciaal basisonderwijs (verder: de school).
2. Op 2 september 2015 heeft mevrouw H, klinisch pedagoog NVO, een rapport over C opgesteld en de school geadviseerd een differentiaal diagnostiek uit te voeren door een daartoe bevoegde gz-psycholoog/orthopedagoog-generalist. Hierop heeft mevrouw J, orthopedagoog van het Steunpunt passend onderwijs, op 29 september 2015 een psychodiagnostisch onderzoek verricht bij C en daarvan op 22 oktober 2015 een rapport opgesteld.



3. Op 29 oktober 2015 heeft de directeur van de school in een gesprek met bezwaarden en de leerkracht van C meegedeeld dat de school ten opzichte van C handelingsverlegen is en niet kan voorzien in zijn onderwijsbehoefte. Op 2 november 2015 is C geschorst en op 3 november 2015 is het verwijderingsbesluit genomen.
4. Op basis van een crisisplaatsing is C na de verwijdering van G toegelaten tot K, een school voor speciaal onderwijs. Bezwaarden hebben C van deze crisisplaatsing geen gebruik laten maken.
5. Op 2 december 2015 heeft de stichting D (verder: het schoolbestuur) een aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) ingediend bij verweerder. Op 3 december 2015 heeft verweerder een tlv afgegeven voor speciaal onderwijs, categorie laag, geldig tot 31 juli 2018. Tegen deze beschikking is het bezwaar gericht. C is op K gestart op 13 januari 2015.
6. Bezwaarden hebben een verzoek om een voorlopige voorziening aanhangig gemaakt bij de Rechtbank, sector bestuursrecht, tegen het door het schoolbestuur genomen besluit tot verwijdering. Inmiddels heeft de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen. Er loopt een bodemprocedure.

3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

Bezwaarden

De toelaatbaarheidsverklaring is in zeer kort tijdsbestek afgegeven op aanvraag van het schoolbestuur, zonder daarin bezwaarden te kennen en hun standpunt daarin te betrekken. Bezwaarden hadden graag met de school in gesprek willen blijven. Bezwaarden hebben niet ingestemd met de tlv-aanvraag. Aldus is sprake van een onzorgvuldig genomen besluit. Door het toekennen van de tlv is de verwijdering van C gelegaliseerd, omdat daarmee is voldaan aan het vinden van een andere passende plek, te weten so K. Als verweerder geen tlv had afgegeven, had G een andere sbo school moeten zoeken. Nu C op K zit, blijkt dat hij op sociaal emotioneel vlak op een hoger niveau zit dan zijn medeleerlingen. Ook is hij de enige leerling zonder medicatie. Bezwaarden betwijfelen dan ook of het speciaal onderwijs wel geschikt is voor C. Bezwaarden zien C het liefst op een reguliere, kleine basisschool waar meer individuele aandacht aan C kan worden geschonken. Dat het op G soms niet goed ging, kwam vooral voort uit frustratie en gevoel van miskennis bij C omdat hij door zijn dyslexie niet alles kon. Lezen is voor hem een enorm obstakel. Zowel de huisarts als de praktijkondersteuner van GGZ hebben C gezien en geen gedragsstoornis geconstateerd. Het ontwikkelingsperspectief (opp) van juni 2015, dat in deze procedure bij de stukken is gevoegd, was niet eerder bij bezwaarden bekend en is dus ook niet door hen ondertekend. Bezwaarden geven ter zitting nog aan dat het door het schoolbestuur genomen besluit tot verwijdering voor onnodige escalatie heeft gezorgd.

Verweerder

Verweerder geeft aan dat er een zeer zorgvuldig traject heeft plaatsgevonden. Verweerder is, in de persoon van de coördinator, in een vroeg stadium betrokken geraakt bij het dossier van C. Er is



vaak en uitgebreid met de ouders gesproken en gemaïld. Er hebben twee onderzoeken naar C plaatsgevonden waarbij ook de ouders zijn gehoord. Uit deze onderzoeken kwam naar voren dat speciaal onderwijs de beste plek voor C is. De Commissie van arrangementen van verweerder heeft ook uitdrukkelijk gekeken naar andere sbo-scholen, maar deze konden ten opzichte van G geen meerwaarde bieden. De tlv is met de nodige spoed afgegeven, omdat C al was verwijderd en K C pas kon toelaten nadat een toelaatbaarheidsverklaring so was verstrekt. Twee deskundigen hebben geadviseerd over de aanvraag. Dat zijn ook degenen die de tlv-aanvraag mede hebben ondertekend. Verweerder verklaart desgevraagd ter zitting dat de deskundigen normaliter geen afzonderlijke adviezen verstrekken. Door het medeondertekenen van de tlv-aanvraag verklaren zij dat zij het eens zijn met de aanvraag en de onderbouwing van de tlv. Omdat verweerder wist dat bezwaarden het niet eens waren met het aanvragen van de tlv, heeft hij in deze zaak wel afzonderlijke adviezen gevraagd en verkregen. Deze heeft verweerder niet in de procedure gebracht, omdat bezwaarden feitelijk slechts procedureel bezwaar maken en niet inhoudelijk. Verweerder geeft aan bereid te zijn procedurele gebreken bij de heroverweging te herstellen.

4. VERKLARING BELANGHEBBENDE

De school heeft vrij snel na de start van C geconcludeerd handelingsverlegen te zijn. De reden hiervoor was gelegen in de voortdurende onrust bij C en het extreme gedrag dat hij vertoonde. De leerkracht investeerde heel veel tijd in C maar dit had weinig tot geen effect. Bovendien ging dit ten koste van de andere kinderen in de groep. De school heeft dit op 15 december 2014 aan vader meegedeeld. Vervolgens is in overleg met bezwaarden besloten om door middel van een diagnostisch onderzoek in kaart te brengen wat de onderwijsbehoefte van C is. Daaruit bleek dat C meer leerkrachtnabijheid en toezicht nodig heeft om de vaardigheden te leren die nodig zijn voor gedragsverandering. De school kan dat niet bieden. Het onderzoeksrapport bevat geen diagnose, omdat bezwaarden dat niet wilden. Omdat de onderwijskwaliteit onder druk stond en de school, evenals haar bestuur, veronderstelde dat zij geen tlv kon aanvragen zonder toestemming van bezwaarden, is overgegaan tot schorsing en verwijdering van C. Bezwaarden is gezegd dat de school, met behulp van het samenwerkingsverband, op zoek zou gaan naar een andere school die C wel de benodigde ondersteuning kan bieden. Vanaf het moment dat C op school kwam, is steeds met bezwaarden besproken hoe C het beste begeleid kon worden en welke aanpak het beste voor hem zou werken. In december 2014 is een plan van aanpak en een handelingsplan opgesteld en is bezwaarden een opp toegezonden. Het in juni 2015 bijgestelde opp is inderdaad niet met bezwaarden besproken, omdat zij toen het resultaat van het diagnostisch onderzoek wilden afwachten.

5. PROCEDURE EN CRITERIA VOOR BEOORDELING TLV

De procedures en criteria van verweerder voor toelaatbaarheid en plaatsing in het so en sbo zijn beschreven in het formulier onderwijs ondersteuningsarrangement, dat als bijlage is opgenomen in het bronnenboek, behorende bij het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Voor zover relevant voor de behandeling van dit bezwaar is daarin opgenomen dat om transparant te



kunnen beslissen over plaatsing in het so en sbo een checklist dient te worden ingevuld, met daarin algemene argumenten voor en tegen plaatsing. Door deze argumenten in kaart te brengen, wordt de besluitvorming van de commissie van arrangementen inzichtelijk. Deze commissie kiest zelf, per casus, welke kenmerken zij relevant acht.

Het formulier aanvraag toelaatbaarheidsverklaring sbo/so vermeldt dat de aanvraag is besproken met de ouder/wettelijk vertegenwoordiger en er is ruimte om zijn/haar handtekening op het aanvraagformulier te plaatsen. Het formulier vermeldt voorts dat een recent geëvalueerd en door ouders/verzorgers/voogd en school ondertekend opp bij de aanvraag tlv dient te worden gevoegd.

6. 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 vader en moeder van C en derhalve belanghebbenden. Het bezwaarschrift is binnen zes weken na verzending van de toelaatbaarheidsverklaring ingediend, derhalve tijdig. Het bezwaarschrift is derhalve ontvankelijk.

Verweerder heeft tot taak om op basis van het ondersteuningsplan (met daarin beschreven de procedure en de criteria) de toelaatbaarheid van de leerling voor speciaal (basis)onderwijs te beoordelen. Het samenwerkingsverband beoordeelt de toelaatbaarheid op verzoek van het bevoegd gezag van een school waar de leerling is aangemeld of ingeschreven. Deze taak van verweerder is geregeld in artikel 18a lid 6, aanhef en onder c, en lid 8, aanhef en onder c WPO. De bevoegdheid van het schoolbestuur voert eveneens terug op artikel 18a lid 6 aanhef en onder c, WPO en de zorgplicht zoals (onder meer) is neergelegd in artikel 40 lid 11 WPO. Dat bezwaarden het met de aanvraag van de tlv niet eens zijn en het aanvraagformulier zoals door het schoolbestuur is ingediend niet mede hebben ondertekend, doet aan de hiervoor genoemde taak van verweerder en de bevoegdheid van het schoolbestuur niet af. Het gegeven dat de ouders de verklaring niet wensen, staat er niet aan in de weg dat het bevoegd gezag van een school, die zich niet langer in staat acht de leerling te begeleiden en (in casu) speciaal onderwijs passend acht, een toelaatbaarheidsverklaring kan aanvragen. Anders zou het onderwijs voor de leerling in het gedrang komen. Dat bezwaarden niet met de aanvraag hebben ingestemd, maakt dus niet dat het besluit om die reden onzorgvuldig tot stand is gekomen.

Bezwaarden hebben aangevoerd dat het besluit tot afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring is genomen zonder hen daarin te kennen en hun standpunt daarin te betrekken. Artikel 4:8 Awb verlangt dat een bestuursorgaan dat een beschikking afgeeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen. De Commissie is uit de stukken gebleken dat het bij de school en bij verweerder afdoende bekend was, dat bezwaarden het niet eens waren met plaatsing van C op een cluster 4 school en daarom ook niet



de aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring wilden tekenen. Op grond hiervan lijkt verweerder in voldoende mate te hebben voldaan aan de eis, dat bezwaarden in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze naar voren te brengen zoals bepaald in artikel 4:11 Awb. Een eventuele tekortkoming bij de voorbereiding van het tlv-besluit is evenwel door het horen van bezwaarden in de onderhavige procedure hersteld.

Het aanvraagformulier tlv maakt er melding van dat het ontwikkelingsperspectief door de ouders moet zijn ondertekend. In het onderhavige geval is aan dit vereiste, een door bezwaarden ondertekend opp, niet voldaan. De wet eist niet dat aan een toelaatbaarheidsbeoordeling een opp ten grondslag ligt. Gebleken is dat school en bezwaarden het met elkaar oneens zijn over de ondersteuningsbehoefte van C. In die situatie kan de aanvraag van een toelaatbaarheidsverklaring toch beoordeeld worden, indien het dossier van de leerling buiten het opp daartoe voldoende informatie bevat. Hiervan is in dit geval sprake, nu naar C meerdere onderzoeken zijn gedaan die naar het oordeel van de Commissie voldoende licht werpen op zijn problematiek.

Artikel 18a lid 11 van de WPO verlangt dat het samenwerkingsverband ervoor zorgdraagt, dat deskundigen het samenwerkingsverband adviseren over de toelaatbaarheid van leerlingen tot het speciaal onderwijs. Het ondersteuningsplan en het bronnenboek van verweerder bevatten een beoordelingsformat door de commissie van arrangementen (cva). Deze beoordeling leidt tot een besluit van deze cva welke echter ontbreekt in het door verweerder overgelegde dossier. Dit geldt ook voor de twee wettelijk vereiste deskundigenadviezen. De Commissie constateert dat op de aanvraag weliswaar twee handtekeningen van de deskundigen uit de cva zijn geplaatst, maar dat verweerder de door hen uitgebrachte adviezen niet heeft overgelegd of weergegeven. Een besluit tot afgifte van een tlv dient conform het bepaalde in artikel 3:46 Awb deugdelijk gemotiveerd te zijn. Dat brengt mee dat de beoordeling van het beschikbare dossier door de deskundigen, op wiens advies de besluitvorming immers mede is gebaseerd en doorgaans zwaar leunt, op inzichtelijke en kenbare wijze moet worden betrokken bij die motivering. Het enkel plaatsen van een handtekening voor akkoord door twee deskundigen kan niet worden aangemerkt als een deugdelijke motivering. Dit geldt in dit geval temeer nu verweerder wist dat bezwaarden zich niet kunnen vinden in de conclusie dat speciaal onderwijs voor C de beste oplossing is en had kunnen verwachten dat zij bezwaar zouden indienen tegen het genomen besluit.

Tussen de aanvraag en de afgifte van de toelaatbaarheidsverklaring zit één dag. Het is begrijpelijk dat dit bij bezwaarden vragen oproept, zeker tegen de achtergrond van het door bezwaarden als onverhoeds ervaren en voor C ingrijpende verwijderingsbesluit van de school. Ook om deze reden had verweerder het genomen besluit op zijn minst genomen van een toelichtende motivering moeten voorzien. Omdat verweerder ter zitting heeft aangegeven wel over de deskundigenadviezen te beschikken, zal de Commissie verweerder adviseren om het besluit op bezwaar op dit punt beter te motiveren, waartoe verweerder de deskundigenadviezen dient toe te voegen aan het dossier en te verstrekken aan bezwaarden en het besluit op bezwaar te onderbouwen met een mede op deze deskundigenadviezen en het besluit van de Commissie voor Arrangementen gebaseerde toelichting.

Voor het overige is gesteld noch gebleken dat verweerder de procedure en de criteria voor



toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs uit het ondersteuningsplan onjuist heeft toegepast. Bezwaarden hebben geen inhoudelijke aanknopingspunten aangereikt op grond waarvan op dit moment kan worden aangenomen dat de toelaatbaarheidsverklaring niet in stand kan blijven. Dat bij C door de huisarts en de praktijkondersteuner geen gedragsstoornis is vastgesteld – daargelaten of zij daarvoor zijn toegerust – is niet van doorslaggevend belang. Immers niet de aanwezigheid van een eventuele aandoening of stoornis is bepalend bij de beoordeling van de toelaatbaarheid tot speciaal onderwijs, maar de onderwijsondersteuningsbehoeften van C. Het standpunt van bezwaarden dat een kleine reguliere basisschool voldoende in de onderwijsbehoeften van C kan voorzien, hebben zij verder niet onderbouwd.

7. ADVIES

Op grond van bovenstaande overwegingen adviseert de Commissie verweerder het bezwaar gegrond te verklaren en in de te nemen beslissing op bezwaar overeenkomstig de overwegingen van de Commissie, een nadere onderbouwing van de gronden waarop het tlv-besluit berust te geven. Voorts adviseert de Commissie om belanghebbende in het besluit op bezwaar te wijzen op de mogelijkheid van het instellen van beroep bij de rechtbank op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Aldus gedaan te Utrecht op 25 april 2016 door mr. J.M. Willems, voorzitter, drs. A.H.T. Gieling, drs. A.A.M. Renders en drs. C. van Vliet, leden, in aanwezigheid van mr. R.M. de Bekker, secretaris.

mr. J.M. Willems
voorzitter

mr. R.M. de Bekker
secretaris