



109561

## ADVIES

in het geding tussen:

[bezwaarden], wonende te [woonplaats], bezwaarden  
gemachtigde: mevrouw mr. M.J.M. Ristra-Peeters

en

[verweerder]gevestigd te [vestigingsplaats], verweerder

### 1. KERN VAN HET ADVIES

De toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs (tlv-so) kan in stand blijven mits voorzien van een draagkrachtige motivering en een nieuwe tweede deskundigenverklaring.

### 2. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 2 november 2020 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 22 september 2020 tot toekenning van een toelaatbaarheidsverklaring speciaal onderwijs (tlv-so) voor hun zoon [leerling].

Verweerder heeft op 16 november 2020 de Commissie verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift en daarbij het verweerschrift ingediend.

Vanwege de landelijke coronamaatregelen zijn partijen op 9 december 2020 gelijktijdig gehoord door middel van een digitale videoconferentie.

Bezwaarden namen deel en werden bijgestaan door hun gemachtigde.

[teamleider MDO], en [directeur-bestuur], namen deel namens verweerder.

Namens belanghebbende, [bevoegd gezag] van [school], namen deel [medewerker onderwijskwaliteit] en [voorzitter college van bestuur].

### 3. DE FEITEN

1. Bezwaarden zijn de ouders van [leerling]. [leerling] is geboren op [geboortedatum] 2012.
2. [leerling] volgde tot en met schooljaar 2017/2018 onderwijs op een andere school. Hij kreeg hier destijds extra ondersteuning.



3. [leerling] is per september 2018 gestart in groep 3 bij [school] te [vestigingsplaats].
4. Vanaf de start heeft de school vanuit de basisondersteuning interventies ingezet om [leerling] te ondersteunen in zijn taakaanpak en om zijn gedrag in de groep te begrenzen. Bij deze ondersteuning waren de intern begeleider (ib-er) en een orthopedagoog van verweerder betrokken. Na een observatie in de klas zijn verschillende methoden toegepast om [leerling] te ondersteunen. Op 13 november 2018 heeft de school bezwaarden bericht niet langer in de ondersteuningsbehoefte van [leerling] te kunnen voorzien.
5. Op verzoek van de school heeft verweerder een ondersteuningsarrangement voor extra ondersteuning afgegeven vanaf 19 november 2018. Het doel was om te werken aan een regelmatige schoolgang, sociaal-emotionele ondersteuning en didactische ontwikkeling. Verder heeft verweerder ondersteuning in de vorm van een onderwijsassistent voor vijf ochtenden in de week voor [leerling] toegekend. Dit is uiteindelijk verlengd tot en met 17 juli 2020. [leerling] werd een aantal maanden op deze manier, grotendeels buiten de groep, in de ochtend begeleid, waarna hij in de middag thuis was.
6. Er zijn diverse onderzoeken naar de intelligentie en het gedrag van [leerling] uitgevoerd: onderzoek en diagnose door [instelling] van 25 juni 2018; onderzoek van [orthopedagogiepraktijk] van 29 oktober 2019; en onderzoek door [zorgorganisatie] voor jeugd en gezin, van 27 mei 2020. [leerling]s intelligentie is moeilijk te testen. Hoogbegaafdheid is niet vastgesteld, maar hij is dat hoogstwaarschijnlijk wel en hij heeft begrenzing nodig. Het onderzoek van [zorgorganisatie] komt tot een gelijklopende conclusie.
7. Op 15 januari 2020 is een multidisciplinair overleg (mdo) geweest om over [leerling] te spreken. Toen hebben bezwaarden de onderzoeksresultaten van [orthopedagogiepraktijk] gedeeld met de school en verweerder. Per februari 2020 heeft de school een specialist hoogbegaafdheid betrokken die handelingsadviezen heeft gegeven.
8. Na het onderzoek van [zorgorganisatie] heeft een mdo plaatsgevonden op 27 mei 2020 om het rapport van [zorgorganisatie] te bespreken en op 4 juni 2020 om het vervolgonderwijs van [leerling] en de tlv te bespreken. Daarna is de aanvraag voor de tlv ingediend bij verweerder.
9. Op 22 september 2020 heeft verweerder een tlv-so toegekend, bekostigingscategorie midden, geldig van 17 september 2020 tot 1 augustus 2024.

#### 4. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

##### *Bezwaarden*

Verweerder heeft te snel besloten om een tlv-so toe te kennen en de beslissing is onvoldoende gemotiveerd. Pas relatief laat is bekend geworden dat [leerling] hoogstwaarschijnlijk hoogbegaafd is. Dit betekent dat de school en bezwaarden geen gerichte ondersteuning op dit gebied hebben geboden. Het is dus heel goed mogelijk dat het met een aanpak, gericht op de begaafdheid van [leerling], wél goed gaat. Nu [leerling] meer zijn gang mag gaan en hij minder begrensd wordt, gaat het beter thuis en hij gaat inmiddels hele dagen naar school. Uit onderzoek van [zorgorganisatie] blijkt dat [leerling] wel degelijk in een reguliere onderwijssetting kan functioneren en ook dat de door de school ingezette hulp niet correct is geweest. Verweerder



heeft niet gekeken wat een passende school is voor [leerling]. Cluster 4 past niet bij [leerling] die hoogbegaafd is, want daar komen zijn cognitieve capaciteiten niet goed tot hun recht. Voor [leerling] is een reguliere school met meer ervaring op het gebied van hoogbegaafdenonderwijs passender. Door de tlv-so is deze optie afgesloten. Verweerder heeft verder onvoldoende rekening gehouden met het belang dat [leerling] heeft bij inclusief en regulier onderwijs. De deskundigenadviezen voldoen daarnaast niet aan de eisen die de wet daarvoor stelt. Zo is niet inzichtelijk hoe de deskundigen tot hun oordeel zijn gekomen; een onderbouwing op basis van het dossier ontbreekt. Het onderzoek van [zorgorganisatie], waar duidelijk een andere conclusie uit bleek, is niet kenbaar betrokken door de deskundigen en er is ook geen contact gezocht met de overige onderzoekers. Verder zijn feitelijke omstandigheden, zoals de praktische begeleiding, niet besproken.

### *Verweerder*

De tlv-so is terecht afgegeven. [leerling] heeft een specifieke ondersteuningsbehoefte. [leerling] heeft begrenzing ten aanzien van zijn gedrag nodig, kan zijn impulsen moeilijk reguleren en heeft moeite in de groepssetting en met het omgaan met andere kinderen. Zonder intensieve (individuele) ondersteuning komt [leerling] niet aan leren toe en leidt hij de rest van de groep af. De school heeft ondersteuning geboden en daarbij interne en externe expertise betrokken. Daarbij is rekening gehouden met de begaafdheid van [leerling], ook voordat bekend werd dat een grote kans op hoogbegaafdheid bestond. Het doel om [leerling] gericht, zelfstandig, rustig en in de groep aan het werk te krijgen is niet bereikt. De ondersteuningsbehoefte van [leerling] overstijgt dat wat de school kan bieden. Hierdoor is een discrepantie tussen de intelligentie en de schoolprestaties ontstaan. Interne en externe expertise die betrokken zijn geweest bij de begeleiding van [leerling] bevestigen dit beeld. Cluster 4 sluit aan bij het belang van [leerling], die baat heeft bij kennis en kunde op het gebied van gedrag en jeugdhulp. Met de toegekende gemiddelde bekostiging kan extra specifieke ondersteuning worden gecreëerd om tegemoet te komen aan [leerling]s begaafdheid.

### *Belanghebbende*

De school wist bij aanmelding al dat [leerling] een leerling met een extra ondersteuningsbehoefte was, omdat dit op de vorige school al was gebleken. Van meet af aan is daarom ingezet op regulatie van het gedrag en heeft de school interventies vanuit de basisondersteuning ingezet. Al na een paar maanden bleek dat externe expertise van het samenwerkingsverband nodig was; [leerling] vergde meer aandacht dan de leerkracht kon bieden. Toen is een onderwijsassistent ingezet en is externe expertise betrokken voor een gerichte aanpak. De extra inzet heeft niet tot een positiever resultaat geleid. Ook niet toen bleek dat [leerling] mogelijk hoogbegaafd was en de school met de handreikingen van de hoogbegaafdheidsexpert was doorgegaan. De actuele situatie is dat de leerkracht 80% van de tijd kwijt is aan [leerling]. Dat het nu dus goed gaat, zoals bezwaarden stellen, is niet het beeld van de school.



## 5. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

### *Bevoegdheid en ontvankelijkheid*

Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht advies uit te brengen over het bezwaarschrift.<sup>1</sup> 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 daarom ontvankelijk.

De Commissie heeft allereerst een opmerking van procedurele aard. Onderaan het besluit heeft verweerder een bezwaarclausule opgenomen waarin enkel verwezen wordt naar de website van het samenwerkingsverband. Deze bezwaarclausule voldoet niet aan de eisen die de wet daaraan stelt.<sup>2</sup> De bezwaarclausule behoeft aanpassing. Het is aan te bevelen om in het vervolg een clausule te hanteren waarin in elk geval staat vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt.

### *Deskundigenverklaringen*

Aan het tlv-besluit dienen ten minste twee deskundigenverklaringen ten grondslag te liggen.<sup>3</sup> Voor de deskundigenverklaringen geldt als uitgangspunt dat de deskundigen zelf op basis van de eigen deskundigheid beargumenteerd dienen te adviseren of voor de leerling in kwestie een tlv-so passend is. De deskundigen moeten een zorgvuldig en goed gemotiveerd advies uitbrengen.

De Commissie oordeelt dat de eerste deskundigenverklaring van gedragswetenschapper/orthopedagoog aan deze vereisten voldoet. De deskundige heeft op basis van haar eigen expertise voldoende deugdelijk gemotiveerd dat [leerling] begeleiding op sociaal-emotioneel gebied nodig heeft om zijn eigen gedrag te reguleren en dat de school al aan de betreffende gedragskenmerken en de sociaal-emotionele ontwikkeling van [leerling] heeft gewerkt. Bij haar advies heeft zij kenbaar het rapport van [zorgorganisatie] betrokken. Het is niet nodig dat zij de onderzoeker van [zorgorganisatie], of een andere onderzoeker, zelf benadert. Dat deze deskundige een andere mening is toegedaan dan bezwaarden, betekent niet dat haar advies onzorgvuldig of anders onvoldoende is geweest.

Het tweede deskundigenadvies, afkomstig van de schoolmaatschappelijk werker, voldoet niet aan de vereisten. Dit advies is van te algemene aard. Zo noemt de deskundige in te algemene bewoordingen dat de leerling 'speciale kennis nodig heeft', en dat het onderwijs 'in een specifieke onderwijsomgeving' moet plaatsvinden. Daarbij heeft de deskundige niet benoemd welke ondersteuning en omgeving dit dan zouden moeten zijn. Voor haar conclusie verwijst de deskundige naar het dossier, zonder te benoemen welke specifieke informatie uit het dossier haar conclusie onderbouwt. Op de zitting heeft verweerder toegelicht dat ervan uit kan worden gegaan dat ook deze deskundige alle documentatie eigenstandig heeft beoordeeld, maar dat de overwegingen niet uitgebreid op papier terecht zijn gekomen. Dat had echter wel moeten. De Commissie geeft verweerder mee om in het vervolg ook van de tweede deskundige een goed

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Artikel 3:45 van de Awb.

<sup>3</sup> Volgens artikel 18a lid 11 WPO en artikel 34.8 Besluit bekostiging WPO.



gemotiveerd advies te verlangen, zodat voor alle betrokken partijen inzichtelijk wordt op grond waarvan de deskundige tot haar advies is gekomen.

De hiervoor genoemde gebreken ten aanzien van het tweede deskundigenadvies kan verweerder in de beslissing op bezwaar herstellen op basis van datgene wat de Commissie hiervoor heeft overwogen. De Commissie merkt ten overvloede nog op dat in de tekst van de beschikking 'op basis van het deskundigenverslag', enkelvoud, vermeld staat. Dit terwijl twee deskundigenadviezen afgegeven zijn overeenkomstig de wetgeving. Gelet hierop gaat de Commissie ervan uit dat sprake is van een kennelijke verschrijving.

### *Inhoud*

Naar het oordeel van de Commissie heeft verweerder het tlv-besluit niet deugdelijk gemotiveerd. Verweerder heeft in het tlv-besluit enkel verwezen naar het dossier en de deskundigenadviezen. Het is aan verweerder om in het tlv-besluit duidelijk kenbaar te maken en inzichtelijk te motiveren waarom tot de beslissing is gekomen om een tlv-so cluster 4 af te geven. Dit betekent dat verweerder de belangrijkste overwegingen van de deskundigenverklaringen in het tlv-besluit moet opnemen. Op die manier geeft verweerder inzicht in hoe en waarom hij tot het besluit is gekomen.

Voor de Commissie is uit met name het verweerschrift en de daaraan onderliggende stukken echter voldoende duidelijk geworden dat bij [leerling] sprake is van specifieke onderwijsbehoeften, waaraan de school, ondanks de door de school geboden ondersteuning niet kan voldoen. Blijkens het verweerschrift en wat op de zitting is besproken, heeft verweerder het besluit om een tlv af te geven gebaseerd op het dossier van de school, bestaande uit handelingsadviezen van de school op basis van interne en externe expertise en het ontwikkelingsperspectief (opp). Vooralnog is de exacte herkomst van de problematiek van [leerling] niet bekend. Er hebben drie onderzoeken plaatsgevonden naar de herkomst van de problematiek. [leerling] lijkt een begaafde leerling die erg geïnteresseerd is in bepaalde onderwerpen. [leerling] is enthousiast en leergierig. Als een onderwerp hem interesseert kan hij hierin opgaan. Uit het dossier komt echter ook het beeld naar voren van een jongen die het lastig vindt om de aangeboden lesstof zelfstandig op te pakken en snel afgeleid raakt, ook in overzichtelijke een-op-eensituaties. Hij heeft zijn gedrag vaak niet onder controle. Dit levert onderpresteren op. Het lukt [leerling] ondanks de inzet van basis- en extra ondersteuning over een langere periode niet om zijn eigen gedrag te reguleren. De school heeft hem een begeleidingsarrangement aangeboden en de onderwijsassistent is lange tijd bij [leerling] betrokken geweest. Desondanks werd geen vooruitgang geboekt en moest de begeleiding op sociaal-emotioneel gebied en werkhouding frequenter en intensiever dan de school met de basis- en extra ondersteuning kan bieden. De deskundigen van [orthopedagogiepraktijk] en [zorgorganisatie] hebben bij [leerling] vermoedens van hoogbegaafdheid, maar dat vermoeden is niet komen vast te staan middels een uitslag van een intelligentieonderzoek. Naarmate de testafname bij [zorgorganisatie] vorderde, was [leerling] minder geconcentreerd en gemotiveerd, waardoor het onderzoek vroegtijdig is afgerond. Bij [orthopedagogiepraktijk] heeft [leerling] feitelijk geweigerd om mee te werken aan het onderzoek. Het betoog van bezwaarders dat de school, gelet op de hoogbegaafdheid van [leerling], niet de juiste ondersteuning heeft ingezet, volgt de Commissie dan ook niet. Een cluster 4 so-school, met individuele begeleiding en aandacht



voor de sociaal-emotionele ondersteuning voor de leerling, is de meest passende onderwijsomgeving voor [leerling].

Met het so schooltype en de duur van de tlv heeft verweerder rekening gehouden met de specifieke problematiek van [leerling]. Door een gemiddeld bekostigingsniveau toe te kennen, hetgeen niet altijd gebruikelijk is bij cluster 4, komt verweerder tegemoet aan de wens van bezwaarden om ook op het so extra uitdaging voor [leerling] te kunnen creëren. Op deze manier doet verweerder recht aan het belang van passend onderwijs, zij het buiten een reguliere onderwijssetting. Hiermee heeft [leerling] immers een bij hem passend aanbod gekregen. Aldus heeft verweerder het belang van [leerling] kenbaar afgewogen in de beslissing.

Alles overziend zal de Commissie adviseren om bij de heroverweging van het tlv-besluit de tlv te voorzien van een draagkrachtige motivering en een voldoende deugdelijk onderbouwde tweede deskundigenverklaring. Voorzien daarvan kan de tlv in stand blijven. Voor een proceskostenveroordeling bestaat daarom geen aanleiding.

## 6. ADVIES

De Commissie adviseert bij de heroverweging van het tlv-besluit de tlv te voorzien van een daadkrachtige motivering en een voldoende deugdelijk onderbouwd tweede deskundigenadvies. Voorzien daarvan kan de tlv-so in stand blijven.

Vastgesteld te Utrecht op 18 december 2020 door mr. A.K. Mireku, voorzitter, drs. A. Sikkema en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. M. Ettema, secretaris.

a

mr. A. Mireku  
voorzitter

mr. M. Ettema  
secretaris