



## 106607- Toelating van leerling met ontwikkelingsachterstand onvoldoende onderzocht.

### ADVIES

in het geding tussen:

de heer A en mevrouw B, wonende te C, verzoekers

en

het College van Bestuur van de D, gevestigd te E, verweerder, hierna ook te noemen het bevoegd gezag

gemachtigde: mevrouw mr. M.R.A.E. de Bont-Hanenkamp

#### 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij verzoekschrift van 29 december 2014 hebben verzoekers aan de Commissie een geschil voorgelegd over het besluit van verweerder om hun dochter F niet toe te laten tot basisschool G. Verweerder heeft een verzoekschrift ingediend, ingekomen op 22 januari 2015. Verweerder heeft de bijlagen bij het verzoekschrift, het schoolondersteuningsprofiel van G en het Ondersteuningsplan 2014-2018 van Samenwerkingsverband H, op 27 januari 2015 aan de Commissie gestuurd. De mondelinge behandeling van het geschil vond plaats op 5 februari 2015 te Utrecht.

Verzoekers waren ter zitting aanwezig.

Verweerder werd vertegenwoordigd door de heer mr. drs. I, voorzitter College van Bestuur, mevrouw J, directeur van G, mevrouw K, beleidsmedewerker bij verweerder, de heer drs. L, orthopedagoog en projectleider passend onderwijs bij verweerder, daartoe bijgestaan door de gemachtigde.

#### 2. DE FEITEN

1. Verzoekers zijn de ouders van F, geboren op 29 oktober 2010. F heeft een algehele ontwikkelingsachterstand waarbij er op het gebied van motoriek en taalontwikkeling problemen zijn. Daarnaast is er behoefte aan ondersteuning op het gebied van verzorging en zelfredzaamheid.
2. Verzoekers hebben F kort na haar geboorte ingeschreven bij G. De broer en zus van F gaan ook naar G.
3. F gaat sinds 29 oktober 2013 twee dagen per week naar de therapeutische peutergroep van revalidatiecentrum M, hierna te noemen: revalidatiecentrum, waar logopedie, ergotherapie, fysiotherapie, individuele ontwikkelingsstimulering en groepsactiviteiten geboden worden. Daarnaast gaat ze één ochtend per week naar een reguliere peuterspeelzaal.
4. Op 27 augustus 2014 heeft op verzoek van verzoekers een gesprek plaatsgevonden tussen verzoekers, de directeur van G en de intern begeleider van G. In het gesprek hebben verzoekers aangegeven dat F een extra ondersteuningsbehoefte heeft. Verzoekers hebben aangegeven dat zij willen dat F per januari 2015 start op G.



5. Op 24 september 2014 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen verzoekster, de directeur van G, de intern begeleider van G en de orthopedagoog van de peutergroep van het revalidatiecentrum. In het gesprek is gesproken over de ondersteuning die F nodig heeft om onderwijs op G te kunnen krijgen. De intern begeleider heeft een verslag van het gesprek gemaakt. In het gespreksverslag staat dat F het volgende nodig heeft: een veilige omgeving waarin alle activiteiten in kleine stappen gestructureerd worden, een leerkracht die zich optimaal wil inzetten om F te begeleiden, een onderwijsassistent die F op ieder moment kan ondersteunen wanneer zij dreigt te blokkeren en die haar samen met de leerkracht kan stimuleren om zich te ontwikkelen, een deskundige ambulante begeleider (vanuit ZML onderwijs) die samen met de school een ontwikkelingsperspectief (OPP) kan opstellen en die mede verantwoordelijkheid draagt voor de ontwikkeling van F en die samen met de school overleg plant met alle betrokkenen rond F.  
Er is afgesproken dat het revalidatiecentrum F, samen met de ouders, gaat voorbereiden op de volgende stap naar het onderwijs, dat de intern begeleider contact opneemt met de orthopedagoog van verweerder om te bekijken wat er mogelijk is aan facilitering.
6. Verzoekers hebben in hun reactie op het verslag aangegeven dat F ook extra ondersteuning en begeleiding nodig heeft bij verzorging/lichamelijke activiteiten zoals toiletgang, aan- en uitkleden en het plannen daarvan. Verder geven zij aan dat de leerkracht en onderwijsassistent bereid moeten zijn tot het leren en gebruiken van ondersteunende gebaren en dat concentratie op dit moment een doel is waaraan hard wordt gewerkt.
7. De orthopedagoog van verweerder, verbonden aan het N(WNI), het expertisecentrum voor leerlingbegeleiding van verweerder, heeft onderzoek gedaan naar de ondersteuningsbehoefte van F. Hij heeft zijn conclusies, waaronder de conclusie dat plaatsing van F op G onverstandig is, op 6 november 2014 schriftelijk vastgelegd.
8. Op 19 november 2015 hebben de directeur van G en de orthopedagoog van verweerder de bevindingen van de orthopedagoog aan verzoekers meegedeeld. Voorts hebben zij aan verzoekers verteld dat is besloten dat F niet kan worden toegelaten tot G, omdat niet de zorg kan worden geboden die F nodig heeft. Van het gesprek is door de orthopedagoog een verslag gemaakt dat op 28 november 2014 per e-mail aan verzoekers is toegestuurd.
9. De directeur heeft het besluit om F niet toe te laten schriftelijk bevestigd in een brief van 27 november 2014, die op 28 november 2014 per e-mail aan verzoekers is gestuurd. Verweerder heeft in deze brief aangegeven dat naar zijn mening ZML- en JRK-onderwijs het meest passend is voor F. Verzoekers zijn gewezen op de scholen binnen het samenwerkingsverband die dat type onderwijs bieden.
10. Verzoekers hebben G, verweerder, en het samenwerkingsverband (H) op 9 december 2014 om een gesprek gevraagd. De directeur van G heeft, mede namens het bestuur, op 12 december 2014 laten weten geen gesprek te willen. Met H heeft wel een gesprek plaatsgevonden.



11. In het schoolondersteuningsprofiel van G staat onder meer:
  - Een onderwijsassistente biedt ondersteuning in de groepen 1-4.
  - Aan de school is een remedial teacher verbonden. Zij heeft expertise om begeleiding te bieden aan kinderen met een taalontwikkelingsstoornis.
  - De school kan gebruik maken van het WNI.
  
12. In het ondersteuningsplan van H is een route voor ondersteuningstoewijzing opgenomen. In deze route is opgenomen dat, indien er waarschijnlijk sprake is van een onderwijsarrangement, de intern begeleider een onderzoek doet en advies geeft over plaatsbaarheid van de leerling. De intern begeleider betreft ouders bij het traject en is mede verantwoordelijk voor dossiervorming. Als de intern begeleider adviseert dat er geen arrangement in de basisondersteuning is te realiseren, wordt het WNI ingeschakeld voor advies over aanpak op basis van het arrangement-dossier. Indien niet alsnog een arrangement is te realiseren in de basisondersteuning, wordt een OPP opgesteld. Daarna wordt gekeken of een arrangement in de extra ondersteuning is te realiseren. Als dit niet mogelijk is, wordt gekeken of de leerling op een andere basisschool geplaatst kan worden. Indien dat niet mogelijk is, wordt bekeken of er een toelaatbaarheidsverklaring SBO/SO afgegeven kan worden en of de leerling op een sbo- of so-school kan worden geplaatst.

### 3. STANDPUNTEN VAN PARTIJEN

#### Standpunt verzoekers

Verzoekers menen dat G op dit moment passend is voor F, omdat F op een hoger niveau wordt aangesproken door medeleerlingen en omdat aan medeleerlingen verteld kan worden hoe er met F moet worden omgegaan. De school heeft ervaring met het communiceren met leerlingen met een taalachterstand. Zo hebben twee leerkrachten een cursus taalondersteunende gebaren gevolgd, krijgen twee leerlingen ondersteuning vanuit cluster 2 en heeft de remedial teacher de hbo-opleiding ESM (ernstige spraak/taalmoeilijkheden) gevolgd. Omdat de broer en de zus van F ook naar Ggaan is deze school voor F vertrouwd en bovendien een thuisnabije school.

Verzoekers hebben in het gesprek op 27 augustus 2014 en op 24 september 2014 met G gesproken over de gewenste ondersteuning voor F. Ze hebben daarbij ingezet op één op één begeleiding door een onderwijsassistent, omdat dat het meest ideaal zou zijn voor F en, omdat de orthopedagoog van verweerder richting de orthopedagoog van het revalidatiecentrum ook vooral op die ondersteuning inzette. Verzoekers hebben ter zitting verklaard dat één op één begeleiding in hun ogen niet noodzakelijk is. F krijgt deze begeleiding bij het revalidatiecentrum en op de peuterspeelzaal ook niet. Er is door G toegezegd dat onderzocht zou worden wat de mogelijkheden waren. Verzoekers hebben regelmatig geïnformeerd naar de stand van zaken. G heeft op 19 november 2014 gezegd dat F niet kon worden toegelaten, omdat het financieel niet haalbaar was om één op één begeleiding door een onderwijsassistent te bieden. Verzoekers wilden daarna met verweerder bespreken welke mogelijkheden er nog resteerden om F wel toegelaten te krijgen. Ze hadden door hun contact met P (basisschool voor zeer moeilijk lerende kinderen, hierna: ZML) gehoord dat er verschillende mogelijkheden zijn, zoals ondersteuning in de klas door O, een stichting die mensen met een beperking ondersteunt. Verzoekers wilden daarom in december 2014 graag een gesprek regelen, waar ook P bij aanwezig zou zijn om de verschillende mogelijkheden toe te lichten. Verweerder bleek echter niet meer met verzoekers te willen praten over andere mogelijkheden om F toe te kunnen laten. Ze wilden alleen nog praten over alternatieve scholen.



# Onderwijsgeschillen

Geschillencommissie  
passend onderwijs

De door verweerder geboden alternatieven zijn niet passend voor F. Q(ZML) heeft bij het bezoek van verzoekers aan deze school een slechte indruk achtergelaten. Bovendien staat de school onder verscherpt toezicht van de Inspectie voor het Onderwijs en is er recent aangifte gedaan van seksueel misbruik binnen de school. JRK-onderwijs (Jonge Risico Kinderen) wordt door de orthopedagoog van het revalidatiecentrum zeer afgeraden. Door gedragsproblemen bij een aantal leerlingen biedt het niet de voorspelbaarheid die F nodig heeft en aan de leerlingen kan moeilijker uitgelegd worden hoe om te gaan met F. Op zichzelf spreekt het onderwijs van P (ZML) verzoekers wel aan en zij verwachten ook dat F op den duur naar deze school zal gaan. Echter, omdat P adviseert vooral in het regulier onderwijs te kleuteren is de jongste leerling zes jaar, waardoor het leeftijdsverschil met F te groot is. De drie genoemde alternatieven zijn bovendien meer dan 10 kilometer van het woonadres van verzoekers verwijderd en daarom niet thuisnabij.

Verzoekers zijn na hun gesprek met H (zie onder 2, punt 9) in contact gekomen met een andere reguliere basisschool die wel bereid is F toe te laten. Deze school valt ook onder H. Er wordt nu overlegd over de ondersteuning. Volgens verzoekers is F door verweerder afgewezen om financiële redenen, maar is niet gebleken dat met H is gesproken over financiële mogelijkheden voor de specifieke situatie van F. Indien verweerder contact had opgenomen met H, dan was er financiële ondersteuning vanuit H mogelijk gebleken, net als nu het ook geregeld gaat worden bij de andere school.

## Standpunt verweerder

Verweerder stelt dat hij nog geen formeel besluit tot weigering in de zin van artikel 40 lid 4 Wet op het primair onderwijs (WPO) heeft kunnen nemen, omdat hij er nog niet voor heeft kunnen zorgen dat een andere school bereid is F toe te laten. Voor de toelating tot die scholen is een toelaatbaarheidsverklaring nodig, maar verzoekers willen hier niet aan meewerken.

Verweerder erkent dat bij het onderzoek de termijn van 10 weken, als die gerekend zou moeten worden vanaf het eerste oriënterende gesprek op 27 augustus 2014, is overschreden. Oorzaak daarvan is de omvang van de ondersteuningsbehoefte van F.

Volgens verweerder is de ondersteuningsvraag voor F uitvoerig besproken met verzoekers en is vastgesteld dat zij één op één ondersteuning nodig heeft van een onderwijsassistent die taalondersteunende gebaren beheerst (een onderwijsassistent Plus). Voor verweerder staat deze ondersteuningsvraag vast en kan daarover niet worden onderhandeld. Het is dan ook onjuist dat er nu door verzoekers geschoven wordt in de ondersteuningsvraag. De vereiste ondersteuning past niet in het schoolondersteuningsprofiel van G. G is een reguliere basisschool met extra expertise op het gebied van leerlingen met een communicatieve beperking (cluster 2). Die leerlingen beschikken, anders dan bij F het geval is, over een gemiddelde intelligentie score op de SON-test (non-verbale intelligentie). De school heeft een kleuterleerkracht die een cursus taalondersteunende gebaren heeft gevolgd. De remedial teacher heeft een cursus met betrekking tot taalontwikkelingsstoornis gevolgd, maar niet een ESM opleiding, zoals verzoekers stellen. Met de expertise van de school kan onvoldoende in de ondersteuningsbehoefte van F worden voorzien. Zij heeft niet alleen een taalontwikkelingsstoornis, maar een algemene ontwikkelingsachterstand. De orthopedagoog van verweerder heeft geconcludeerd dat er met de gevraagde ondersteuning van een onderwijsassistent Plus meer perspectief voor F zou kunnen zijn. Het blijft volgens hem echter de vraag of er voldoende aansluiting zal zijn bij de groep.

Verweerder heeft bovendien geen financiële middelen om een onderwijsassistent Plus aan te stellen. De afspraken over het al dan niet toekennen van financiële middelen door het samenwerkingsverband zijn vastgelegd in het ondersteuningsplan. Verweerder heeft als individueel bestuur geen extra budget om aanvullend middelen vrij te maken voor de benoeming van een extra onderwijsassistent. Het samenwerkingsverband heeft verplichtingen naar het zittend personeel en heeft daarom een zeer beperkt budget voor plusarrangementen. De orthopedagoog van verweerder heeft verklaard dat hij de



casus van F heeft voorgelegd aan de directeur van het samenwerkingsverband en aan de andere deskundigen binnen het samenwerkingsverband. Daarbij is gekeken naar bestaande voorzieningen, zoals ZML- en JRK-arrangementen. Er is niet gesproken over mogelijke plusarrangementen. Wel is ter sprake geweest dat één op één begeleiding niet mogelijk is.

Omdat verweerder de voor F vereiste ondersteuning niet kan bieden, moet hij een aanbod doen voor plaatsing op een school die wel passend onderwijs kan bieden. ZML of een JRK-groep binnen een sbo-school is de meest passende onderwijsplaats voor F. Ook het revalidatie-centrum heeft in mei 2014 ZML-onderwijs geadviseerd. Verweerder heeft de zorgplicht en verantwoordelijkheid om passend onderwijs voor F te vinden, waarbij moet worden beoordeeld wat goed is voor het kind. De opvattingen van ouders over de meest passende plaats zijn niet leidend.

Verweerder is niet ingegaan op het verzoek van verzoeker van 9 december 2014 om in gesprek te gaan, omdat verzoekers alleen het besluit van verweerder ter discussie wilden stellen, en niet wilden praten over de alternatieven. Over het besluit was echter al uitvoerig gesproken, aldus verweerder.

#### 4. OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE

##### De bevoegdheid en de ontvankelijkheid

De Commissie neemt op grond van artikel 43 lid 2 WPO kennis van geschillen tussen ouders en bevoegd gezag van een school die ontstaan bij toepassing van artikel 40 lid 4 WPO. Vaststaat dat verweerder feitelijk heeft geweigerd om F toe te laten tot G en dat hierover een geschil is ontstaan tussen verzoekers en het bevoegd gezag. De Commissie is daarom bevoegd kennis te nemen van het geschil. Daaraan doet niet af dat verweerder F nog niet op een andere school heeft kunnen plaatsen, omdat verzoekers niet hebben ingestemd met het aanbod van de andere scholen. Nu het verzoek ook tijdig bij de Commissie is ingediend, zijn verzoekers ontvankelijk in hun verzoek.

##### De beoordeling van het verzoek

De Commissie stelt vast dat de aanmelding van F in feite in twee stappen heeft plaatsgevonden. Zij is vlak na haar geboorte ingeschreven op G en in het gesprek van 27 augustus 2014 hebben verzoekers aan G een verzoek om toelating Van F per januari 2015 gedaan. Artikel 40 lid 6 WPO bepaalt dat het bevoegd gezag de beslissing over toelating zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk 6 weken na ontvangst van de aanmelding neemt. Als de beslissing niet binnen die termijn genomen kan worden, deelt het bevoegd gezag dit mede aan de ouders en noemt een termijn waarbinnen wel besloten zal worden, welke termijn ten hoogste 4 weken bedraagt.

De Commissie oordeelt dat het verzoek om toelating op 27 augustus 2014 moet worden gezien als een aanmelding in de zin van artikel 40 lid 6 WPO. Aangezien verweerder niet na 6 weken heeft meegedeeld dat er nog geen beslissing was genomen en uiteindelijk pas na 12 weken heeft meegedeeld dat F niet werd toegelaten op G, heeft verweerder niet voldaan aan hetgeen is bepaald in artikel 40 lid 6 WPO. Op grond van artikel 40 lid 7 WPO wordt een leerling bij overschrijding van de termijn van 10 weken tijdelijk geplaatst op de school van aanmelding. De overschrijding van de termijn met twee weken is buiten de consequenties van artikel 40 lid 7 WPO gebleven, omdat verzoekers hebben gevraagd om toelating op termijn en wel van vier maanden.

Sinds 1 augustus 2014 dient het bevoegd gezag van een school waar een leerling wordt aangemeld eerst vast te stellen of het een leerling betreft die extra ondersteuning behoeft (artikel 40 lid 3 WPO). Wanneer dit het geval is, heeft het bevoegd gezag van deze school een zorgplicht: de leerling dient geplaatst te worden op de school van aanmelding en als dat niet mogelijk is, moet de school van aanmelding er zorg voor dragen dat een andere passende school bereid is de leerling toe te laten (*Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 11*).

G heeft in de gesprekken van 27 augustus 2014 en 24 september 2014 vastgesteld dat F een leerling is die een extra ondersteuningsbehoefte heeft. Daaruit volgt dat verweerder een zorgplicht heeft. In het



# Onderwijsgeschillen

Geschillencommissie  
passend onderwijs

kader van de plicht om in eerste instantie een plaats te bieden op de school van aanmelding, moet verweerder op grond van artikel 2 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGBH/CZ) onderzoeken of verweerder de extra ondersteuning op G in de vorm van doeltreffende aanpassingen zelf kan bieden, al dan niet met financiering of arrangementen vanuit het samenwerkingsverband. Daarbij geldt dat verweerder verplicht is doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze een onevenredige belasting vormen (*Kamerstukken II 2011/12, 33 106, nr. 3, p. 17*).

Het belangrijkste argument voor verweerder om F niet toe te laten tot G is de afwezigheid bij verweerder van financiële middelen voor één op één ondersteuning in de klas. Het samenwerkingsverband beschikt echter wel over een aanvullend budget in de vorm van plusarrangementen. Het ligt op de weg van verweerder om te onderzoeken of met de inzet van dergelijke arrangementen op G de nodige ondersteuning aan F geboden kan worden. Dit zorgvuldige onderzoek dient inzichtelijk te zijn, zodat kan worden vastgesteld of verweerder voldoende onderzoek heeft gedaan naar het bestaan van doeltreffende aanpassingen voor F, en of er in het voorkomende geval sprake is van een onevenredige belasting voor het verrichten van doeltreffende aanpassingen. Van een dergelijk onderzoek is in het onderhavige geval onvoldoende gebleken. Verzoekers hebben, na de mededeling van verweerder dat toelating van F om financiële redenen niet mogelijk was, gevraagd om een gesprek over de vraag welke alternatieve vormen voor ondersteuning nog wel mogelijk zouden zijn op G. Verweerder heeft dit geweigerd, omdat er volgens hem al voldoende overleg had plaatsgevonden. De Commissie stelt vast dat de route voor ondersteuningstoewijzing in het ondersteuningsplan van H (zie punt 12 onder 2) voorschrijft dat de intern begeleider een advies uitbrengt over plaats-baarheid en de ouders betreft bij het traject. Dit is niet gebeurd. Daarnaast heeft na het gesprek van 24 september 2014, tot de mededeling op 19 november 2014 dat F niet zou worden toegelaten, er geen inhoudelijk overleg plaatsgevonden met verzoekers. Verzoekers hebben verklaard dat het voor F de ideale situatie zou zijn als zij één op één ondersteuning zou kunnen krijgen, maar zij gingen er van uit dat andere mogelijkheden onderzocht zouden worden als deze ondersteuning niet haalbaar zou blijken. De Commissie oordeelt dat van verweerder, in het kader van zijn plicht om onderzoek te doen naar doeltreffende aanpassingen en gezien de bescheiden mate van overleg die voorafgaand aan de beslissing met verzoekers heeft plaatsgevonden, verwacht mocht worden dat hij in zou gaan op het verzoek van verzoekers om andere ondersteuningsmogelijkheden te bespreken en te onderzoeken. De Commissie oordeelt dat verweerder onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar doeltreffende aanpassingen en de (financiële) haalbaarheid daarvan. Het verzoek is daarom gegrond.

Verweerder heeft in het verweerschrift aangegeven dat G ook niet passend is voor F, omdat er onvoldoende expertise binnen de school op het gebied van taalontwikkelings-achterstand in combinatie met een algemene ontwikkelingsachterstand. Dit argument, dat overigens niet ten grondslag is gelegd aan het bestreden besluit, behoeft geen behandeling nu het verzoekschrift op basis van hetgeen hiervoor is overwogen reeds gegrond is verklaard.

Met inachtneming van het voorgaande zal de Commissie het verzoek gegrond verklaren.



## 5. OORDEEL

Op grond van bovenstaande overwegingen verklaart de Commissie het verzoek gegrond. De Commissie adviseert verweerder met inachtneming van de overwegingen van de Commissie een nieuw besluit te nemen over het verzoek tot toelating van F als leerling van G.

Aldus gedaan te Utrecht op 9 maart 2015 door mr. D. Ghidei, voorzitter, drs. E. Hoeksma en drs. W.A.J.J. Willems, leden, in aanwezigheid van mr. A.H. Pranger, secretaris.

mr. D. Ghidei  
voorzitter

mr. A.H. Pranger  
secretaris