



In 2016 heeft het Expertisecentrum een onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren naar de doorwerking van de uitspraken van de Geschillencommissie passend onderwijs. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport van Regioplan van mei 2017. Het rapport 'Doet de Geschillencommissie passend onderwijs ertoe?' is gepresenteerd tijdens een symposium in Woerden op 6 oktober 2017.

Op 25 januari 2018 heeft de Commissie plenair het onderzoeksrapport van Regioplan besproken en in werkgroepen nagedacht over de diverse opbrengsten. Het rapport bevat verbeteringsuggesties voor de Geschillencommissie passend onderwijs (GPO). In deze brief licht ik toe op welke wijze de GPO deze ter hand heeft genomen.

In het rapport zijn de volgende verbeteringsuggesties genoemd:

Vanuit de ouders

1. Toegankelijker maken van de procedure, bijvoorbeeld in begrijpelijker taal communiceren en rekening houden met ouders die eventueel minder begaafd zijn en/of door de procedure minder formeel in te steken.
2. Meer doorzettingsmacht voor de GPO door middel van bindende adviezen en meer bevoegdheden, bijvoorbeeld de mogelijkheid om het geschil integraal te beoordelen, dus niet alleen de procedure, maar ook de inhoudelijke overwegingen of de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen.
3. Een snellere procedure, met name in situaties waarin kinderen gedurende de looptijd van de procedure thuiszitten. De onzekerheid en de angst voor de leerplichtambtenaar ervaren ouders als onprettig.
4. Nog beter zou zijn als er voor deze kinderen gedurende de procedure een alternatief voorhanden is waarmee thuiszitten kan worden voorkomen.

Ad. 1

Mede naar aanleiding van deze aanbeveling hebben de secretarissen van de GPO een door Bureau Taal verzorgde schrijf-/taal cursus gevolgd. Ook is de openingsbrief aan partijen, waarmee de GPO een verzoekschrift in behandeling neemt, door Bureau Taal beoordeeld. Bij onduidelijkheden over een verzoekschrift neemt het secretariaat telefonische contact op met de ouders die het verzoekschrift indienden.

Ad. 2

Mede door deze verbeteringsuggestie is de GPO ertoe overgegaan om aan haar oordeel aanbevelingen te verbinden. Deze aanbevelingen kunnen zich richten tot de school, maar ook de ouders of het samenwerkingsverband. Daarmee tracht de GPO, geheel los van het juridische metier, inhoudelijke richting te geven aan de stappen die zij van partijen verwacht na afloop van de geschilprocedure. Verder kan zij niet gaan. Zij is niet bevoegd tot het opleggen van een bindend oordeel of een dwangsom. De GPO is daarvan ook geen voorstander. Het is aan de wetgever of hij de GPO met

dergelijke bevoegdheden wenst te bekleden. Een van de laatste rapporten waarin daarover wordt gesproken, pleit daar overigens niet voor.¹

Ad. 3

Er zijn twee aspecten te noemen die verband houden met de snelheid van de procedure. Allereerst hanteert de GPO mede een materieel toelatings- en verwijderingsbegrip. Dit betekent dat zij reeds advies kan uitbrengen terwijl er nog geen formeel besluit is genomen. De GPO doet dit alleen als de feitelijke situatie erop wijst dat de leerling niet wordt toegelaten of is verwijderd.

Bij spoedeisendheid brengt de GPO binnen twee werkdagen na de zitting haar oordeel in de vorm van een dictum (gegrond, ongegrond, niet-ontvankelijk) uit. Indien voor het door partijen kunnen zetten van vervolgstappen een toelichting is vereist, voegt de GPO die aan dat oordeel kort toe. De totale behandeltermijn voor de procedure bij de GPO is wettelijk bepaald op tien weken, gerekend vanaf het moment van indienen van het verzoek tot het uitbrengen van het oordeel. Door de (overigens niet zelden) hantering van een dictum wordt de procedure teruggebracht tot ongeveer vijf weken van moment van indiening.

Ad. 4

Wat verbetersuggestie 4 betreft, dat er voor de kinderen gedurende de verzoekschriftprocedure een alternatief voorhanden is waarmee thuiszitten kan worden voorkomen, is er geen rol voor de GPO.

Verbetersuggesties gedaan door scholen

1. Strenger toetsen aan de hand van duidelijke criteria of de GPO een verzoek al dan niet in behandeling mag nemen.
2. In de beoordeling en het advies rekening houden met wat praktisch haalbaar is voor de school.
3. Meer aandacht besteden aan de situatie en de context, in plaats van de procedure als uitgangspunt te nemen.
4. Het organiseren van een aparte hoorzitting voor zowel de ouder als de school voordat een gezamenlijke hoorzitting plaatsvindt.
5. Scholen in staat stellen om het volledige dossier te overleggen (in plaats van een maximum van 40 A4'tjes) wat soms nodig kan zijn om de volle omvang van de problematiek te doorgronden.
6. Een snellere procedure in verband met eventuele thuiszitters.

Ad. 1

De GPO besteedt in haar adviezen steeds uitdrukkelijk aandacht aan de vraag of de Commissie bevoegd is en verzoekers ontvankelijk zijn in hun verzoek. De lijnen waarlangs de GPO deze vragen beantwoordt worden gepubliceerd in haar jaarverslagen, op de website van Onderwijsgeschillen, en komen ter sprake bij Themabrieven en bijdragen in vakbladen. De term 'strenger' wijst mogelijk op de wens dat de GPO de voorvragen ten aanzien van bevoegdheid en ontvankelijkheid strenger toetst. De GPO voelt zich ten aanzien van de wijze waarop zij met deze voorvragen omgaat gesteund door de minister van OCW die dit beleid kent² en recent aangaf dat van de GPO meer gebruik moet worden gemaakt.³

¹ I.C. Bierkens en P.J.J. Zoontjens: De zorgplicht in passend onderwijs en de juridische handhaving daarvan, Consortium Evaluatie Passend Onderwijs, Amsterdam: Kohnstamm instituut 2018, Rapport 992

² *Kamerstukken II 2017/2018*, 31 497, 31 293, 31 289, nr. 258, de brief van de Minister voor Basis – en Voortgezet Onderwijs en Media d.d. 5 februari 2018 inzake stand van zaken moties en toezeggingen passend, primair en voortgezet onderwijs.

³ *Kamerstukken II 2017/2018*, 31497, nr. 281, Notaoverleg van 2 juli 2018, p. 35-36, 48.

Ad. 2

De GPO heeft kunnen waarnemen dat de beginperiode van passend onderwijs voor de scholen ingrijpende veranderingen heeft veroorzaakt. Er is voor de school van aanmelding/inschrijving als het ware een keten van verantwoordelijkheid ontstaan voor de leerling. Sinds passend onderwijs komt de leerling bij aanmelding hoe dan ook het onderwijssysteem binnen. Dat was voor die tijd niet zo. Sinds passend onderwijs schrijft in beginsel de school van aanmelding de leerling in. Maar als daartoe niet kan worden besloten, vanwege de ondersteuningsbehoefte van de leerling, verlangt passend onderwijs meer onderzoek van de school. Beoordeling of met inzet van extra eigen ondersteuningsmiddelen of middelen vanuit het samenwerkingsverband de leerling kan worden toegelaten. Lopende de rit is voor de leerling met extra ondersteuningsbehoefte begeleiding vereist met behulp van het cyclisch bij te stellen ontwikkelingsperspectief. Passend onderwijs verlangt ook beoordeling door de school welke andere school voor de leerling in het voorkomend geval passend is en of deze in aanmerking komt voor een tlv. De GPO is vanaf het eerste uur ingeschakeld al deze aspecten in het licht van de nieuwe wetgeving te beoordelen. Duidelijk was, dat lang niet alle scholen toen al klaar waren voor passend onderwijs. Elke school stelt vanwege het eigen schoolprofiel eigen grenzen aan de ondersteuning. De GPO wil in elk geschil zo goed mogelijk van de school uiteengezet krijgen wat de mogelijkheden zijn binnen het schoolprofiel en welke faciliteiten er beschikbaar zijn binnen het samenwerkingsverband voor de leerling in kwestie. Scholen slagen er inmiddels steeds beter in om aan alle nieuwe eisen van passend onderwijs te voldoen en beslissingen die zij in dat kader nemen, toe te lichten aan de GPO.

Ad. 3

Zowel vanuit de zijde van de scholen als vanuit de ouders is de verbetersuggestie gedaan voor een meer integrale benadering van de problematiek. Vanaf november 2016 verbindt de GPO daarom aanbevelingen aan haar adviezen. Deze aanbevelingen kunnen zich richten tot de school, maar ook de ouders of het samenwerkingsverband. Daarmee tracht de GPO inhoudelijke richting te geven aan de stappen die zij van partijen verwacht na afloop van de geschilprocedure. De scholen zijn steeds beter vertrouwd met de eisen die passend onderwijs aan hen stelt. Ouders, die zich met een verzoek richten tot de GPO, en menen dat het met hun kind niet goed is verlopen, beroepen zich op wettelijke waarborgen, die passend onderwijs en de onderwijswetgeving meer in het algemeen hen biedt. Aan die wettelijke waarborgen toetst de GPO. Het inhoudelijke beoordeling van het geschil vindt zij van niet minder groot belang en heeft zij een meer prominente plaats gegeven middels de aanbevelingen bij het advies.

Ad. 4

Het organiseren van een hoorzitting voor ouders en school, apart van elkaar, lijkt suggestie 4, die de scholen geven. Mogelijk ingegeven vanuit de gedachte dat de relatie tussen school en ouders niet verbetert als ouders kiezen voor een procedure bij de GPO. Beginselen van behoorlijke procesorde, waartoe het horen van partijen in elkaars bijzijn hoort, vormen een belemmering om aan deze verbetersuggestie tegemoet te komen. De verbetersuggestie lijkt bovendien omslachtig, tijdrovend en duur.

Ad. 5

De ervaringen van de Commissie zijn dat het indienen van een volledig dossier leidt tot een haast volledige digitale uitdraai van het leerlingvolgsysteem en integrale kopie van de correspondentie tussen partijen. Mede gezien de laagdrempeligheid van de procedure, de adviesbevoegdheid van de Commissie, de korte behandeltijd en uit oogpunt van doelmatigheid, is een overzichtelijke dossieromvang een vereiste. Daar zijn, met uitzondering van 1 kwestie, nimmer problemen over geweest. In een bijzonder geval kan de Commissie natuurlijk om enige coulance worden gevraagd. Die houdt zij op dit punt zelf overigens ook aan. Tot slot dient de AVG op dit punt te worden genoemd. De Commissie kan en wil niet belast worden met niet relevante stukken. De limitering van de omvang van het dossier betekent automatisch dat

het random meesturen van allerlei informatie niet meer aan de orde is en bewuste keuzes worden gemaakt wat mee mag en mee kan naar de GPO.

Ad. 6

De snelheid van de procedure is zowel voor de ouders als de scholen belangrijk. Er zijn twee aspecten die verband houden met de snelheid van de procedure. Genoemd is het materieel toelatings- en verwijderingsbegrip. Weliswaar maakt dit aspect de doorlooptijd van de procedure niet korter, maar wel haalt het de mogelijkheid om een geschil te behandelen in tijd naar voren. Er kan immers al advies worden uitgebracht terwijl er nog geen formeel besluit is genomen. De GPO doet dit alleen als de feitelijke situatie erop wijst dat de leerling niet wordt toegelaten of is verwijderd.

Bij spoedeisendheid brengt de GPO binnen twee werkdagen na de zitting haar oordeel in de vorm van een dictum (gegrond, ongegrond, niet-ontvankelijk) uit. Indien voor het door partijen kunnen zetten van vervolgstappen een toelichting is vereist, voegt de GPO die aan dat oordeel kort toe. De totale behandeltermijn voor de procedure bij de GPO is wettelijk bepaald op tien weken, gerekend vanaf het moment van indienen van het verzoek tot het uitbrengen van het oordeel. Door de (overigens niet zelden) hantering van een dictum wordt de procedure teruggebracht tot ongeveer vijf weken van moment van indiening.

Naast hetgeen hiervoor is besproken, komt uit het rapport van Regioplan naar voren dat de positie van het samenwerkingsverband van betekenis kan zijn bij het vinden van een oplossing voor het geschil. De GPO heeft de regietaak van het samenwerkingsverband in een vroeg stadium herkend en nodigt daarom het samenwerkingsverband altijd uit om bij de zitting aanwezig te zijn, en wel met de status van informant van de Commissie. In bijna alle gevallen verschijnt het samenwerkingsverband ter zitting. In veel gevallen blijkt het bereid opnieuw inzet te willen plegen ter oplossing van de zaak, niet zelden door concrete beschikbaarstelling van nieuwe faciliteiten. In de verschillende jaarverslagen van de GPO is dit toegelicht.

Namens de Commissie dank ik het Expertisecentrum voor het onderzoek.



mr. Jacques Dijkgraaf
voorzitter