135042

ADVIES

In het geschil tussen:

[bezwaarde] en [bezwaarde 2], wonend in [woonplaats], bezwaarden

en

[samenwerkingsverband], gevestigd in [vestigingsplaats], verweerder

Als derde-belanghebbende heeft aan het geschil deelgenomen: [schoolbestuur], gevestigd in [vestigingsplaats], het bevoegd gezag van [school] in [vestigingsplaats]. Deze school heeft de toelaatbaarheidsverklaring aangevraagd.

Hierna geeft de Commissie eerst de kern van het advies weer. Daarna volgt een overzicht van de relevante feiten. Dan volgen de standpunten van de partijen. Vervolgens beoordeelt de Commissie het geschil. De Commissie vat in eigen woorden samen wat de partijen in hun stukken en tijdens de hoorzitting vertelden. Het advies bevat alleen de informatie die relevant is voor het advies.

1. KERN VAN HET ADVIES

Bezwaarden maken bezwaar tegen het besluit van verweerder om voor hun zoon een toelaatbaarheidsverklaring voor het speciaal onderwijs af te geven. De Commissie vindt de stap naar speciaal onderwijs te vroeg. De effecten van de ingezette extra ondersteuning zijn onvoldoende in kaart gebracht en de deskundigenadviezen onderbouwen onvoldoende waarom speciaal onderwijs nodig is. De Commissie adviseert verweerder het tlv-besluit te herroepen.

2. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Met het tlv-besluit van 4 juni 2026 heeft verweerder op verzoek van [school] voor [leerling] een toelaatbaarheidsverklaring voor speciaal onderwijs (tlv-so), bekostigingscategorie laag, afgegeven. De tlv is geldig tot en met 31 juli 2028.

Op 28 juni 2026 hebben bezwaarden bij verweerder een bezwaarschrift ingediend tegen het tlv-besluit.

Verweerder is aangesloten bij de Commissie. De Commissie heeft op 7 juli 2026 het verzoek van verweerder ontvangen om advies uit te brengen over het bezwaarschrift.

Op 9 juli 2026 heeft verweerder het besluit van 4 juni 2026 ingetrokken en vervangen door een nieuw besluit met een uitgebreidere motivering en herziene deskundigenadviezen.

Bezwaarden hebben op 21 juli 2026 hun bezwaar aangevuld.

Verweerder heeft op 31 augustus 2026 een verweerschrift ingediend.

De zitting vond op 30 september 2026 plaats in Utrecht.

Bezwaarden waren bij de zitting aanwezig, samen met [vertrouwd persoon], oom van [leerling], als informant.

Namens verweerder waren bij de zitting aanwezig [interim-bestuurscoördinator], en [voorzitter van de commissie van toewijzing] van verweerder.

Namens de derde-belanghebbende waren bij de zitting aanwezig [juridisch adviseur], [intern begeleider], en [peuter-kleuterspecialist]. [specialistisch leerkracht] van [klas], nam online deel aan de zitting.

Bezwaarden hebben ter zitting een verslag over een onderzoek naar en de behandeling van [leerling] overgelegd. De Commissie heeft dit stuk aan het dossier toegevoegd en de aanwezigen de gelegenheid gegeven het te lezen en daarop te reageren.

3. FEITEN

3.1 Bezwaarden zijn de ouders van [leerling], geboren op [geboortedatum] 2021. In schooljaar 2025-2026 zat [leerling] in groep 1 van de school.

3.2 De school beschreef vanaf [leerling]s start zorgen over zijn gedrag, emotieregulatie en taalvaardigheid. De school zag dat hij moeite had met het volgen van instructies, het deelnemen aan groepsactiviteiten en het samenspelen. Bij frustratie kon hij fysiek reageren op andere kinderen en volwassenen. Kort na zijn schoolstart raakte zijn vader gedetineerd.

3.3 De school heeft een peuter-kleuterspecialist betrokken en vanaf januari 2026 [ondersteuningstraject] ingezet. De begeleiding richtte zich op het meedoen in de kring en het omgaan met andere kinderen tijdens het spelen. De school gebruikte onder meer pictogrammen, voorspelbare afspraken, beloningen en individuele begeleiding. De evaluatie van maart 2026 beschrijft vooruitgang, maar ook blijvende problemen met het accepteren van sturing, het delen van materiaal en het reguleren van emoties.

3.4 Op 10 februari 2026 is [leerling] gestart in [klas], een kleine onderwijsgroep met intensieve begeleiding. Hij volgde daar op dinsdag en donderdag onderwijs. Daarnaast ging hij op maandag en woensdagochtend naar de school. Binnen [klas] werkte hij aan het volgen van regels en routines, samenspelen en hulp vragen. De verslagen beschrijven dat hij daar vooruitgang liet zien, maar veel nabijheid en begeleiding nodig bleef hebben.

3.5 Op 31 maart 2026 bespraken medewerkers van de school en [klas] met moeder de voortgang en de tlv-procedure. Op 1 april 2026 deelde de school moeder mee dat de tlv-aanvraag zonder instemming van bezwaarden wordt ingediend. Op 8 april 2026 spraken medewerkers van de school en [klas] telefonisch met vader over [leerling]s ondersteuningsbehoeften en de aanvraag.

3.6 Op 4 juni 2026 vond een gesprek over de tlv-aanvraag plaats met moeder, een oom van [leerling] en vertegenwoordigers van verweerder, de school en [klas]. Verweerder heeft die dag een tlv-so, bekostigingscategorie laag, afgegeven tot en met 31 juli 2028.

3.7 Op 9 juli 2026 heeft verweerder het besluit ingetrokken en vervangen door een uitgebreider gemotiveerd besluit, met herziene adviezen van een pedagoog en een orthopedagoog. Beide deskundigen adviseerden speciaal onderwijs. Verweerder lichtte daarbij toe dat de tweede deskundige in een eerdere versie per abuis speciaal basisonderwijs had vermeld en dit had gecorrigeerd naar speciaal onderwijs.

3.8 [leerling] krijgt logopedie en is in juli 2026 gestart met speltherapie. Sinds 6 augustus 2026 is vader weer permanent thuis.

3.9 Sinds de zomervakantie volgt [leerling] twee dagen per week onderwijs binnen [klas] en drie dagen op de school. De school heeft de aanpak aangepast en werkt met pictogrammen en een stappenplan voor oplopende spanning. In de reguliere groep staan steeds twee leerkrachten.

Standpunt bezwaarden

3.10 Verweerder heeft onvoldoende onderbouwd waarom [leerling] speciaal onderwijs nodig heeft. De tlv is te vroeg afgegeven en onafhankelijk onderzoek dat de noodzaak van speciaal onderwijs aantoont, ontbreekt. [leerling] heeft weinig tijd gekregen om aan school te wennen. Hij kreeg een broertje en zijn vader verdween door detentie plotseling uit zijn dagelijks leven. Verweerder heeft onvoldoende rekening gehouden met de invloed daarvan op zijn gedrag en welbevinden. Eerst had duidelijker moeten worden welke rol deze gebeurtenissen spelen en wat behandeling kan opleveren.

3.11 [leerling] maakt binnen klas] vooruitgang en verdient meer tijd om zich met ondersteuning en psychologische hulp verder te ontwikkelen. Sinds de zomervakantie gaat het beter. Hij gaat met plezier naar school, slaapt beter en kan vijf dagen per week onderwijs volgen. Vader is sinds 6 augustus 2026 weer permanent thuis. Ook bij de speltherapie laat [leerling] vooruitgang zien. Deze positieve ontwikkeling is nog maar kort gaande. Bezwaarden verwachten dat hij verder kan groeien en willen hem daarvoor de gelegenheid bieden binnen het reguliere onderwijs.

3.12 Voortzetting en uitbreiding van de huidige ondersteuning en de mogelijkheden van speciaal basisonderwijs zijn onvoldoende onderzocht. In de gesprekken met de school voorafgaand aan de tlv-aanvraag is steeds gesproken over speciaal basisonderwijs. Ook één van de deskundigen adviseerde aanvankelijk deze onderwijsvorm. De uitleg dat dit een typefout was, neemt de onduidelijkheid over de keuze voor speciaal onderwijs niet weg.

3.13 Het dossier bevat onjuistheden over de betrokken hulpverlening, de uitspraken van vader en het thuisblijven op vrijdag. Er is contact met de praktijkondersteuner van de huisarts; niet met [team]. Vader heeft gepleit voor onderwijs op één locatie en niet verklaard dat [leerling] een kleine setting nodig heeft. Vrijdag was bedoeld voor contact met vader; [leerling] bleef die dag niet thuis, omdat een volledige schoolweek te belastend was. Ook gaat verweerder uit van een mogelijk trauma, terwijl geen traumadiagnose is vastgesteld. Bezwaarden vinden het daarnaast onzorgvuldig dat het tlv-gesprek ondanks hun verzoek om verplaatsing zonder vader doorging.

3.14 Bezwaarden vrezen negatieve gevolgen van speciaal onderwijs voor [leerling]s zelfbeeld en zijn mogelijkheden om terug te keren naar regulier onderwijs. Zij verzoeken verweerder het tlv-besluit te herroepen, [leerling] meer tijd te geven binnen het huidige traject met zo nodig extra ondersteuning en daarnaast de mogelijkheden van speciaal basisonderwijs te onderzoeken.

Standpunt verweerder

3.15 [leerling] heeft gedurende de schooldag intensieve begeleiding nodig bij zijn emotieregulatie, gedrag en deelname aan onderwijsactiviteiten. De school heeft onder meer een peuter-kleuterspecialist, [ondersteuningstraject] en [klas] ingezet. Ondanks zijn vooruitgang binnen [klas] lukt het [leerling] nog onvoldoende om met extra ondersteuning mee te doen in de reguliere groep. Die vooruitgang laat juist zien dat hij profiteert van een zeer kleine groep, structuur en voortdurende nabijheid van een volwassene. Ook binnen [klas] blijft hij veel begeleiding en aansturing nodig hebben. Regulier onderwijs en speciaal basisonderwijs kunnen die ondersteuning onvoldoende bieden, ook met extra begeleiding.

3.16 Beide deskundigen adviseren speciaal onderwijs. De beschikbare informatie geeft een voldoende volledig en actueel beeld van [leerling]s ondersteuningsbehoeften; aanvullende onderzoeken of testen zijn niet nodig. De ingezette behandeling en de terugkeer van vader zijn positieve ontwikkelingen, maar nemen zijn behoefte aan intensieve begeleiding op school niet weg. De keuze voor speciaal onderwijs berust op de voortdurende begeleiding die [leerling] ook binnen de kleine [klas]-groep nodig heeft en de specialistische deskundigheid die daarvoor nodig is. Het speciaal basisonderwijs heeft grotere groepen en minder mogelijkheden om die begeleiding te bieden.

3.17 De school heeft gesproken over gespecialiseerd onderwijs en heeft zich daarbij niet beperkt tot sbo. In het gesprek over de tlv-aanvraag is zowel sbo als so aan de orde geweest. De vermelding van sbo in een deskundigenadvies was een typefout, die de deskundige heeft hersteld. De verschillende uitspraken over [leerling]s zelfstandigheid gaan over twee verschillende vaardigheden: praktische zelfredzaamheid en zelfstandig deelnemen aan onderwijsactiviteiten. Moeder sprak tijdens het tlv-gesprek mede namens vader. Verweerder heeft aanvullend contact met vader aangeboden en de penitentiaire inrichting waar vader verbleef benaderd om een online gesprek mogelijk te maken.

3.18 Speciaal onderwijs biedt [leerling] kansen op ontwikkeling en succeservaringen, met als doel terugkeer naar regulier onderwijs of sbo. Verweerder heeft vanwege zijn jonge leeftijd en de kwetsbare situatie bewust voor een tijdelijke tlv gekozen. Verweerder wil het tlv-besluit in stand laten.

Standpunt school

3.19 Voor de zomervakantie van 2026 ging het steeds moeizamer met [leerling] in de reguliere groep. Het lukte onvoldoende om de doelen te bereiken. Hij had veel begeleiding nodig bij zijn gedrag en het reguleren van zijn emoties. De school heeft verschillende aanpakken geprobeerd, maar kon hem onvoldoende laten meedoen in de grote groep. In maart 2026 is daarom besproken of een andere vorm van onderwijs passender zou zijn.

3.20 Sinds de start van het schooljaar 2026–2027 werkt de school met een aangepaste aanpak. Zij werkt met pictogrammen en een stappenplan voor het omgaan met oplopende spanning. Pas nadat alle stappen zijn doorlopen, belt de school moeder om [leerling] op te halen. Zijn begintijd is vervroegd van 9.00 naar 8.30 uur. In de reguliere groep staan steeds twee leerkrachten. Deze intensieve inzet is op langere termijn niet houdbaar.

3.21 [leerling] komt blij binnen en blijft met de aangepaste aanpak langer ontspannen. Hij kan zijn emoties iets sneller reguleren en er zijn minder fysieke incidenten. Tegelijk wil hij veel zelf bepalen en heeft hij veel begeleiding nodig. Binnen [klas] maakt hij eveneens kleine stappen, maar ook daar blijft intensieve ondersteuning nodig bij het werken en spelen. Zowel de school als [klas] ziet groei in zijn taalontwikkeling. Hij heeft nog moeite met zijn woordenschat en zinsbouw. De huidige begeleiding richt zich vooral op het reguleren van zijn gedrag en zijn welbevinden. Daardoor komt het werken aan onderwijsdoelen onvoldoende aan bod en mist [leerling] veel onderwijstijd. Hij is een slimme jongen, maar leert nu in kleine stapjes. De school vindt het belangrijk dat hij hele dagen onderwijs kan volgen op een plek waar hij de begeleiding krijgt die hij nodig heeft en meer aan leren toekomt.

Overwegingen van de Commissie

Bevoegdheid en ontvankelijkheid

3.22 Verweerder is aangesloten bij de Commissie en heeft haar verzocht advies uit te brengen over het bezwaar. De Commissie is daarom bevoegd om over het bezwaar te adviseren. Bezwaarden zijn de ouders van [leerling] en daarmee belanghebbenden. Zij hebben het bezwaarschrift tijdig ingediend. Bezwaarden zijn ontvankelijk in hun bezwaar.

Inhoudelijk

3.23 Het geschil betreft de vraag of verweerder op goede gronden een tlv-so voor [leerling] heeft afgegeven. Beide deskundigen adviseren speciaal onderwijs. Zij beschrijven

[leerling]s functioneren en zijn behoefte aan structuur, individuele begeleiding en nabijheid van een volwassene. Ook beschrijven zij de verschillen in groepsgrootte en begeleiding tussen regulier onderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs. Zij maken echter onvoldoende inzichtelijk wat de ingezette extra ondersteuning heeft opgeleverd en waarom [leerling], ondanks de vooruitgang die hij binnen [klas] laat zien, op dit moment is aangewezen op speciaal onderwijs. Verweerder heeft ter zitting erkend dat de adviezen vooral beschrijvend zijn, waarbij een concrete onderbouwing van de conclusie ontbreekt. De herziene adviezen bieden daarmee onvoldoende onderbouwing voor de afgifte van de tlv.

3.24 Daarnaast heeft verweerder ter zitting erkend dat de Commissie niet de volledige, ondertekende versies van de deskundigenadviezen heeft ontvangen. Voor de beoordeling van het besluit is van belang dat duidelijk is wie de adviezen heeft opgesteld, wanneer dat is gebeurd en welke versies aan het besluit ten grondslag liggen. Het alsnog verstrekken van de volledige adviezen neemt de hiervoor genoemde inhoudelijke tekortkomingen niet weg.

3.25 De Commissie ziet dat [leerling] extra ondersteuning nodig heeft. Hij heeft moeite met het accepteren van sturing, het reguleren van zijn emoties, het samenspelen en het deelnemen aan onderwijsactiviteiten. De school heeft hiervoor begeleiding van een peuter-kleuterspecialist, [ondersteuningstraject] en onderwijs binnen [klas] ingezet. Het dossier bevat doelen en beschrijvingen van zijn ontwikkeling, maar maakt onvoldoende duidelijk wat de ingezette extra ondersteuning concreet heeft opgeleverd en waarom er binnen regulier onderwijs geen voortzetting van de verbeteringen is te verwachten. Daardoor blijkt onvoldoende duidelijk waarom voortzetting of aanpassing van de ondersteuning binnen regulier onderwijs geen passend perspectief biedt. Ook de afweging tussen regulier onderwijs, sbo en so is daarmee onvoldoende onderbouwd.

3.26 Daarbij vindt de Commissie van belang dat [leerling] ten tijde van het besluit 4 jaar was en nog maar kort onderwijs volgde. Hij startte op 10 februari 2026 binnen [klas] en liet daar vooruitgang zien. Tegelijk speelde een ingrijpende verandering in zijn thuissituatie door de detentie en plotselinge afwezigheid van vader. De deskundigen hebben onvoldoende betrokken wat deze omstandigheden en de ontwikkeling binnen [klas] betekenen voor de vraag of speciaal onderwijs op dat moment noodzakelijk was. Dat [leerling] intensieve begeleiding nodig had, gaf op zichzelf nog onvoldoende grond om te concluderen dat hij daarvoor op dat moment al op so was aangewezen.

3.27 De informatie ter zitting bevestigt dat [leerling] zich verder ontwikkelt. Vader is sinds 6 augustus 2026 weer permanent thuis en [leerling] krijgt speltherapie. Sinds de

zomervakantie volgt hij twee dagen onderwijs binnen [klas] en drie dagen op de school. De school heeft haar aanpak aangepast en zet in de reguliere groep twee leerkrachten in. Bezwaarden benadrukken dat het beter gaat met [leerling]. De school en [klas] zien ook vooruitgang, maar benadrukken dat hij intensieve begeleiding nodig blijft hebben. De school wijst er bovendien op dat het werken aan onderwijsdoelen onvoldoende aan bod komt. [leerling] gaat met meer plezier naar school, laat minder fysieke reacties zien en kan zijn emoties sneller reguleren. Ook zijn taalvaardigheid ontwikkelt zich. Hoewel het om kleine stappen gaat, vindt de Commissie deze vooruitgang bij een zo jonge leerling van betekenis.

3.28 De Commissie begrijpt de zorgen van de school over de intensiteit van de begeleiding en het beperkte toekomen aan onderwijsdoelen. De school heeft toegelicht dat de inzet van twee leerkrachten op langere termijn niet houdbaar is. De aangepaste aanpak, de terugkeer van vader en de start van de speltherapie zijn echter recente ontwikkelingen. Het is nog onvoldoende duidelijk wat deze op langere termijn voor [leerling]s functioneren betekenen. [leerling] heeft meer tijd nodig om te laten zien hoe hij zich met deze ondersteuning verder kan ontwikkelen. De Commissie vindt het daarom te vroeg om nu te concluderen dat speciaal onderwijs noodzakelijk is. Dat verweerder een tijdelijke tlv heeft afgegeven met het oog op mogelijke terugkeer naar regulier onderwijs, maakt dit niet anders. De Commissie ziet in de praktijk dat leerlingen na plaatsing in het speciaal onderwijs niet vaak terugkeren naar regulier onderwijs, ook als de tlv tijdelijk is afgegeven.

3.29 De Commissie adviseert verweerder om samen met de school en bezwaarden de huidige ondersteuning voort te zetten en [leerling]s ontwikkeling nauwgezet te volgen. Daarbij is van belang dat de school de doelen, de ingezette begeleiding en de resultaten duidelijk vastlegt en regelmatig met bezwaarden bespreekt. Aan het einde van het schooljaar kan worden beoordeeld of de vooruitgang in voldoende mate heeft doorgezet.

Conclusie

3.30 De Commissie komt tot de conclusie dat verweerder onvoldoende heeft onderbouwd dat [leerling] op speciaal onderwijs is aangewezen en adviseert het tlv-besluit te herroepen. Als verweerder het besluit toch wil handhaven, zijn twee nieuwe deskundigenadviezen nodig, voorzien van een datum en de naam, functie en handtekening van de betreffende deskundige. Die adviezen behoren, met inachtneming van de actuele situatie, inzichtelijk te maken wat de ondersteuning heeft opgeleverd en waarom [leerling] ondanks zijn ontwikkeling speciaal onderwijs nodig heeft.

4. ADVIES

De Commissie adviseert verweerder het tlv-besluit te herroepen.

Vastgesteld te Utrecht op 21 oktober 2026 door mr. R. van de Water, voorzitter, drs. G. Broekman, D.Y. Hattenberg PhD en D.E. Verhaaff-Van den Berg, leden, in aanwezigheid van mr. A.M.M. Stevens, secretaris.

mr. R. van de Water
voorzitter

mr. A.M.M. Stevens
secretaris